

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2020

Igor Krejzek

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Naplňování veřejného zájmu památkové péče v ČR

Fulfilment of the public interest in monument preservation
in the Czech republic

Diplomová práce

Autor práce: Igor Krejzek

Studijní program: Veřejná a sociální politika

Vedoucí práce: doc. PhDr. Pavol Frič, Ph.D.

Rok obhajoby: 2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely. Současně souhlasím s trvalým uložením elektronické verze mé práce v databázi systému meziuniverzitního projektu Theses.cz za účelem soustavné kontroly podobnosti kvalifikačních prací.

V Praze dne 6.1.2020

Podpis

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. PhDr. Pavlu Fričovi, Ph.D., za odborné vedení, velmi cenné připomínky, rady a poskytnuté konzultace, kterými přispěl k vypracování této práce. Dále děkuji oborovým expertům za pomoc a zodpovězení otázek empirické části.

Bibliografický záznam

Krejcek, Igor. *Naplňování veřejného zájmu státní památkové péče v ČR*. [Fulfilment of the public interest in monument preservation in the Czech republic] Praha, 2020. 87 s., 2 přílohy. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky.

Vedoucí diplomové práce doc. PhDr. Pavol Frič, Ph.D.

Rozsah práce: počet znaků s mezerami 268 778

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

OSPP – orgán /orgány státní památkové péče

MKČR – Ministerstvo kultury České republiky

ČR - Česká republika

NPÚ – Národní památkový ústav

MHMP OPP – odbor památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy

OÚ – obecní úřady

KÚ – krajské úřady; KÚ MSK – krajský úřad Moravskoslezského kraje

VOP – veřejný ochránce práv/ombudsman

NSS – nejvyšší správní soud

PSP ČR – Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky

PI MKČR – památková inspekce Ministerstva kultury České republiky

ČKAIT – česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

ICOMOS – Mezinárodní rada pro památky a sídla

FF OU – Filozofická fakulta Ostravská univerzita

KZSP – Klub Za Starou Prahu

UNESCO – Organizace OSN pro vzdělání, vědu a kulturu

SPPPP – Sdružení profesionálních pracovníků památkové péče

ICOMOS – International Council of Monuments and Sites

RIA – Regulatory Impact Assessment (hodnocení dopadů regulace)

s. ř. s. – soudní řád správní

ORP – obecní úřad obce s rozšířenou působností

ZPP – Zprávy památkové péče

Abstrakt:

V diplomové práci se zabývám aktuální problematikou naplňování veřejného zájmu památkové péče v České republice. V teoretické části práce se nejprve budu zabývat pojmem veřejného zájmu, a to zejména ve vztahu k památkové péči, dále budu stručně charakterizovat stávající systém památkové péče v České republice včetně geneze rozhodovací činnosti správních orgánů po dobu existence stávajícího zákona a vysvětlím souvislosti všeobecně proklamovaného, zároveň však dosud kriticky nezkoumaného postulátu „dvoukolejnosti památkové péče“. Stávající systém rozhodování v památkové péči je i přes zákonem jasně stanovené pravomoci a kompetence značně matoucí a logicky s sebou přináší řadu konfliktů a dílčích problémů, které je žádoucí nejen pojmenovat a analyzovat, ale také navrhnout některé varianty jejich smysluplných řešení. Přínosy zpracování diplomové práce pro potřeby oboru Veřejná a sociální politika spatřuji zejména v objevení a rozkrytí některých dosud neřešených souvislostí rozhodovací činnosti v památkové péči a uchopení pojmu veřejného zájmu památkové péče z odlišných úhlů pohledu, než nabízí zejména soudní judikatura. Ta je v současnosti nejobsáhlejším pramenem definování pojmu veřejného zájmu ve vztahu k památkové péči.

Základním cílem výzkumné části diplomové práce je prostřednictvím realizace písemných interview formou dotazníku, adresovaného osloveným expertům, analyzovat souvislosti rozhodovací činnosti památkové péče v ČR a identifikovat nedostatky výkonu památkové péče v ČR. Na základě provedených zjištění navrhu konkrétní opatření, směřující k efektivnějšímu naplňování veřejného zájmu státní památkové péče v ČR.

Abstract:

My thesis is concerned with current problems involving fulfilment of the public interest in monument preservation in the Czech Republic.

Firstly, the term “public interest” and its conceptual relationship in terms of the monument preservation is explored in the theoretical part of the thesis. Secondly, the current systems of monument preservation in the Czech Republic including the genesis of decision-making processes of municipal authorities under the current law are briefly described. This is followed by an explanation of the connection between the generally proclaimed, yet critically unexplored postulate of “two-track monument preservation”.

Despite clearly defined policies and competencies, the existing monument preservation decision-making systems and processes seems to be characterized by considerable confusion, and thus seem to bring about some process-based ambiguities and conflicts. The thesis not only aims to identify and analyse these ambiguities and conflicts but also strives to provide a conclusion that proposes some meaningful solutions.

The benefits of the thesis for the Public and Social Policy field purposes lies in the identification and uncovering yet unexplored contextual pertinence in decision making activities within qualification works in monument preservation, as well as understanding of the meaning of the term “public interest” in monument preservation from different viewpoints, then offered by jurisdiction; that is the most widely used source of definition for public interest in terms of monument preservation.

The aim is also to grasp the concept of public interest in monument preservation from a different point of view than what jurisdiction and law prescribes and offers.

The main goal of my thesis is to analyse underlying problems associated with the current performance of the Monument preservation department in the Czech Republic through realisation of written interviews and questionnaires with the representatives of

aggrieved parties, which subsequently forms the basis for my definition of concept of public interest.

Based on the findings and their evaluation, I attempt to propose specific measures which could contribute to a more effective fulfilment of the public interest in preservation of monuments in the Czech Republic.

Klíčová slova:

památková péče, veřejný zájem, správní orgán, odborná organizace, dvoukolejnost, rozhodování, kompetenční spory, agenda státní památkové péče, konflikt hodnot, památkový fond, kulturní památka, zákon o státní památkové péči, legislativa památkové péče, architektonické dědictví, odborná veřejnost, reglementace, integrita, odborné vyjádření, závazné stanovisko,

Keywords:

monument preservation, public interest, statutory body, professional organisation, two-track, decision-making, conflicting competencies, agenda of National Heritage Institute, conflict of interest, national heritage fund, historic site, Heritage Act/Act on protecting Heritage, legislation on monument preservation, architectural heritage, public professionals, integrity, expert opinion, binding opinion/verdict

**Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd
Institut sociologických studií
Katedra veřejné a sociální politiky**

Teze diplomové práce

Jméno diplomanta: Bc. Igor Krejzek

Jméno konzultanta: doc. PhDr. Pavol Frič, Ph.D.

Předpokládaný název práce:

„Naplnění veřejného zájmu památkové péče v ČR“

Stručná charakteristika práce:

Práce bude zaměřena na identifikaci, analýzu a zhodnocení problémů, vyplývajících ze stávající podoby fungování systému státní památkové péče v České republice. Obsahem výzkumu bude zjišťování míry naplnění veřejných zájmů památkové péče z hlediska jednotlivých dotčených aktérů. Teoretickými východisky budou zejména objektivistická teorie konfliktu hodnot a konstrukcionistické paradigma.

Postup práce a použité metody:

- Základní vymezení předmětu veřejného zájmu státní památkové péče - (obsahová analýza dokumentů, kritická diskurzivní analýza)
- Charakteristika současného stavu, analýza problémových oblastí v ČR (kvalitativní výzkum / případová studie a expertní rozhovory s reprezentanty dotčených aktérů).
- Formulace kritiky /výhody, funkčnost a rizika/ včetně návrhů konkrétních opatření a variant

Cíl práce:

Základním cílem diplomové práce je prostřednictvím zpracování případové studie a realizací expertních rozhovorů se zástupci dotčených aktérů definovat pojem veřejného zájmu ve vztahu k oblasti výkonu státní památkové péče v ČR. Případovou studii „chátrajících Lázní Kyselka“ se pokusím vysvětlit, jak a kým byl v daném konkrétním případě veřejný zájem památkové péče konstruován, které faktory a aktéři hráli v dané věci rozhodující úlohu a k jakým hodnotovým konfliktům docházelo. Na základě provedených zjištění a jejich vyhodnocení se pokusím navrhnout konkrétní varianty řešení, jež by mohly přispět účelnějšímu naplnění veřejného zájmu památkové péče.

Výchozí literatura včetně dalších užitých zdrojů:

- Potůček, M., a kol.: *Veřejná politika*, Praha, C.H.Beck, 2016
- PROKOPOVÁ, K.; ORSÁGOVÁ, Z. *Metodologie výzkumu v oblasti kritické analýzy diskurzu*. UPOL, 2014.
- Hendl, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2005
- Varhaník, J., Malý, S.: *Zákon o státní památkové péči: komentář*, Wolters Kluwer, Praha, 2011
- Bogner, A., Littig, B. a Menz, W. (Eds.). 2009. *Interviewing experts*. Palgrave Macmillan
- Foucault, Michel: *Archeologie vědění*. Praha: Herrmann a synové 2002
- Veselý, A., M. Nekola: *Analýza a tvorba veřejné politiky: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, 2007
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas *Sociální konstrukce reality: Pojednání o sociologii vědění*. Praha: Centrum pro studium demokracie a kultury, 1999.)
- webové stránky subjektů působících na poli památkové péče
- další literatura dle vlastního výběru bude doplněna v průběhu přípravy zpracování práce
- závěry a poznatky z dosavadní praxe na úseku památkové péče

.....
podpis diplomanta

.....
podpis konzultanta

V Praze dne

1.	Stručná charakteristika práce	3
1.1.	Cíl práce.....	3
1.2.	Postup práce a použité metody	4
1.3.	Klasifikace základních zdrojů dat / informační zdroje.....	5
2.	Úvod	5
2.1.	Vymezení pojmu veřejný zájem	7
2.1.1.	Sousloví veřejný zájem /obecné vymezení pojmu	7
2.1.2.	Vymezení pojmu ve vztahu k památkové péči.....	10
3.	Vymezení pojmu památkové péče a organizace státní památkové péče	13
3.1.	Organizace státní památkové péče v České republice.....	14
3.2.	Výčet rozhodovacích činností v památkové péči v ČR	16
4.	Rozhodovací činnost v památkové péči	17
4.1.	Základní zásady rozhodovací činnosti správních orgánů	21
4.2.	Teoretická východiska základních výzkumných otázek.....	26
4.2.1.	Problematika dvoukolejnosti památkové péče v ČR – rozhodování ve vztahu k výstupům odborné organizace	26
4.2.2.	Geneze rozhodovací činnosti v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči.....	31
4.2.3.	Účast jednotlivých dotčených aktérů na rozhodovacím procesu (naplňování veřejného zájmu) památkové péče.....	32
4.2.4.	Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče	36
4.2.5.	Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči /Problematické aspekty kontrolní činnosti rozhodování v památkové péči	36
4.2.6.	Klíčové problémy stávající systému organizace státní památkové péče	37
4.2.7.	Hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči	40
4.2.8.	Rozhodování v památkové péči jako zdroj konfliktů.....	42
4.2.9.	Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda	43

4.3.	Specifika a hlavní problémy územní (plošné) památkové ochrany.....	44
5.	Výzkumná část	48
5.1.1.	Formulace výzkumných cílů:	48
5.1.2.	Výzkumný (výběrový) soubor.....	49
5.1.3.	Znění výzkumných otázek	51
5.2.	Odpovědi a závěry expertů na znění výzkumných otázek	51
5.2.1.	Rozhodování v památkové péči ve vztahu k výstupům odborné organizace	51
5.2.2.	Geneze kvality rozhodování v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči.....	54
5.2.3.	Účast jednotlivých dotčených aktérů na rozhodovacím procesu	56
5.2.4.	Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče	59
5.2.5.	Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči /Problematické aspekty kontrolní činnosti rozhodování v památkové péči	61
5.2.6.	Klíčové problémy stávající systému organizace státní památkové péče	63
5.2.7.	Hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči	65
5.2.8.	Veřejný zájem památkové péče jako zdroj konfliktů	66
5.2.9.	Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda	69
5.3.	Vyhodnocení písemného dotazování adresovaného oborovým expertům.....	72
6.	Závěr – rekapitulace provedených zjištění.....	75
7.	Conclusion – a summary of realised findings.....	78
8.	Použitá literatura.....	83
9.	Seznam příloh.....	88

1. Stručná charakteristika práce

Práce bude zaměřena na identifikaci, analýzu a zhodnocení rozhodovací činnosti v památkové péči, která je klíčovým indikátorem naplňování veřejného zájmu památkové péče v České republice. Empirický výzkum bude zaměřen na zjišťování souvislostí rozhodovací činnosti v památkové péči, z hlediska oslovených expertů. Teoretickými východisky budou zejména teorie veřejné správy a správní vědy.

Kvalitní výkon státní památkové péče je jedním z mnoha veřejných zájmů s tím, že ochrana kulturního dědictví je zakotvena již v Ústavě České republiky a legitimita výkonu památkové péče je dána na základě zákona o státní památkové péči. Naproti tomu, nekvalitně realizovanou památkovou péčí lze považovat za celospolečenský problém. Naplňování veřejného zájmu památkové péče, jehož stěžejním indikátorem je rozhodovací činnost, která je v této diplomové práci předmětem zkoumání, je z pohledu teorie správní vědy dobře uchopitelná. Rozhodovací činnost se dotýká významného počtu lidí – bezprostředně několika tisíc zaměstnanců památkové péče, zprostředkovaně pak statisíců obyvatel památkově chráněných nemovitostí v rámci celé ČR. Tento rozhodující aspekt výkonu památkové péče na rozdíl od dílčích „mediálně atraktivních“ kauz, vztahujících se většinou k jednotlivým případům poškozování památkového fondu, je dle mých dosavadních poznatků problémem dosud komplexněji nezkoumaným, zároveň však dobře analyzovatelným, a to mj. také prostřednictvím kvalitativního výzkumu, realizovaného v této kvalifikační práci písemného interview formou dotazníku s oborovými experty, působícími v různých složkách organizace české památkové péče.

1.1. Cíl práce

Základním cílem výzkumné části diplomové práce je prostřednictvím písemného dotazování adresovaného zástupcům dotčených aktérů analyzovat souvislosti a zjistit rezervy rozhodovací činnosti památkové péče v ČR a na základě provedených zjištění navrhnout konkrétní opatření, směřující k efektivnějšímu naplňování veřejného zájmu státní památkové péče v ČR. Zároveň objasním dosud v odborných kruzích i v laické

veřejnosti systematictěji neřešený, přesto však soustavně deklarovaný pojem „dvoukolejnosti výkonu památkové péče“.

Realizací výzkumu bude odborná reflexe rozhodovací činnosti v památkové péči. S ohledem na skutečnost, že byli osloveni zástupci všech úrovní rozhodovací činnosti, kdy každá z dotčených stran sleduje zejména vlastní (legitimní) zájmy, lze očekávat názorovou pluralitu učiněných zjištění. Přínos výzkumu bude spočívat v poskytnutí informací, které následně poslouží jako podklady pro realizaci návrhů opatření, směřujících k alespoň částečné eliminaci nežádoucích jevů – stávajících překážek naplňování veřejného zájmu památkové péče.

1.2. Postup práce a použité metody

V úvodu teoretické části stručným způsobem vymezím základní pojmy (veřejný zájem, státní památková péče) a následně vysvětlím organizaci státní památkové péče v České republice s důrazem na rozhodovací činnosti, které tvoří kostru výkonu státní památkové péče. Co se týče historického exkurzu ve věci výkonu památkové péče, domnívám se, že pro potřeby objasnění zpracovávané problematiky postačí skutečně velmi stručný exkurz geneze rozhodovací činnosti „porevolučního vývoje v památkové péči“, tj. vývoje za dobu platnosti stávajícího (a stále ještě dnes účinného) zákona o státní památkové péči.

V rámci zpracování teoretické části diplomové práce bude nezbytně nutné základním způsobem vymezit právně neurčitý pojem „veřejný zájem“ a také pojem „dvoukolejnost výkonu památkové péče“. K tomu bude potřeba provést obsahovou analýzu dokumentů.

Pro empirickou část diplomové práce bude stěžejním zadáním realizace expertních šetření v podobě strukturovaných písemných interview ve formě dotazníků s otevřenými projekčními otázkami, adresovanými oborovým expertům.

1.3. Klasifikace základních zdrojů dat / informační zdroje

Mezi základní zdroje dat pro zpracování této práce budou patřit především publikace odborné literatury, právní předpisy z oblasti památkové péče, včetně komentovaných znění předních odborníků v dané oblasti správního práva a navazující judikatura soudů, vztažená k uplatňování veřejného zájmu správními orgány v rámci rozhodovacího procesu. Informačními zdroji budou také veřejněpolitické dokumenty a dále dokumenty strategické a koncepční povahy. Stěžejním zdrojem dat empirické části práce jsou expertní šetření v podobě strukturovaných písemných interview ve formě dotazníků s otevřenými projekčními otázkami, adresovanými oborovým expertům

2. Úvod

Z hlediska podoby výkonu státní památkové péče se aktuálně nacházíme v době obřích turbulencí. Na jedné straně v legislativním procesu dlouhodobě nelze úspěšně prosadit přijetí nového zákona o památkovém fondu, na straně druhé ale přichází legislativní „revoluce“ z pera ministerstva pro místní rozvoj, spočívající v návrhu zcela nového stavebního zákona. Jeho významnou součástí má být integrace stávajících dotčených orgánů stavebního řízení (tj. také správních orgánů památkové péče) pod křídla nově vznikajícího Státního stavebního úřadu. Poněkud humorně se v tomto ohledu vyjádřil ve svém příspěvku na 13. ročníku Konference Člověk, stavba, územní plánování předseda Asociace pro urbanismus a územní plánování České republiky Petr Durdík, který doslova uvedl, že (cit.): *„nový stavební zákon je připravován v takovém trysku, že bude nakonec velice zajímavé, co z něj pro praxi vytryskne.“*

Téma této diplomové práce jsem zvolil z následujících důvodů. Patnáctým rokem se profesně věnuji památkové péči, z toho devět let na Krajském úřadu Moravskoslezského kraje a nyní šestým rokem na Magistrátu hlavního města Prahy. Již od nástupu do zaměstnání jsem byl konfrontován s pojmem veřejného zájmu a v různých konotacích mě tento neurčitý právní pojem provází celou profesní působností.

Relevanci a legitimitu tématu diplomové práce pro obor veřejná politika spatřuji zejména v tom, že ve výčtu oborových veřejných zájmů, které veřejná politika zkoumá, je památková péče zatím spíše jakousi „popelkou“, např. v porovnání s takovými obory, jako je ochrana životního prostředí, bezpečnost, sociální smír a sociální spravedlnost či udržitelný rozvoj.

Předpokladem naplnění cílů diplomové práce bude jednoznačná a srozumitelná identifikace stávajících kompetencí a pravomocí jednotlivých dotčených aktérů rozhodovací činnosti. Ačkoli zastaralý a z hlediska rozsahu velice strohý zákon o státní památkové péči jednotlivé pravomoci vymezuje výčtem činností exaktně, zejména z pohledu adresátů výkonu státní památkové péče přetrvávají i po třech desetiletích účinnosti tohoto zákona značné pochybnosti.

Přínos této práce pro potřeby oboru veřejná politika spatřuji především v tom, že bude objasněna problematika „dvoukolejnosti“ a následně souvislosti stěžejních rozhodovacích procesů v památkové péči, které jsou klíčovým indikátorem účelného naplňování veřejných zájmů památkové péče. Zkoumání bude podrobeno zejména rozhodování v případech obnovy památkově chráněných nemovitostí, které se na celkovém obrazu výkonu památkové péče podílí nejzásadnější měrou. Na základě učiněných zjištění navrhnou konkrétní opatření za účelem efektivnějšího naplňování veřejného zájmu památkové péče.

Nutno předeslat, že dle dostupných zdrojů, tato problematika dosud v ČR systematictěji zpracována nebyla. Kupříkladu internetová encyklopedie Wikipedia na stránce „veřejná politika“ nabízí obsáhlý výčet oblastí zájmu veřejné politiky, přesto oblast památkové péče zůstává (dle mého názoru neprávem), dosud opomenuta.

Co se týče práce památkáře, ať už na pozici správního orgánu, či na pozici garanta odborné organizace, mám za to, že je z hlediska celospolečenské prestiže mizivá, a to hned z několika důvodů. Za zásadní považuji skutečnost, že povolání, které je charakteristické tím, že se rozhoduje o soukromém vlastnictví jiných, ani nemůže být širokou veřejností přijímáno vřele.

I přesto mi po těch letech praxe v oboru památková péče přirostla k srdci, díky čemuž mi není lhostejné, jakým směrem se bude tento obor v České republice v následujících

letech ubírat, což tvrdím s plným vědomím toho, že zpracování diplomové práce na dané téma nemůže mít větší ambici, než být střípkem v mozaice příspěvků na téma veřejného zájmu.

Vzhledem k tomu, že jsem díky své profesi a studijnímu oboru s problematikou veřejných zájmů neustále konfrontován, je logické, že mám ambici touto diplomovou prací přispět k lepšímu uchopení tohoto pojmu právě z hlediska pracovníka památkové péče a splatit své alma mater svůj dluh alespoň touto cestou.

2.1. Vymezení pojmu veřejný zájem

V následující kapitole se zabývám vymezením pojmu veřejného zájmu, přičemž základním informačním pramenem je judikatura českých soudů.

2.1.1. Sousloví veřejný zájem /obecné vymezení pojmu

*"Dospělí lidé, chce se věřit, sdílejí shodné veřejné zájmy. Veřejný zájem se však u nich směřuje, a někdy je v rozporu s jejich soukromými a speciálními zájmy. Je-li tomu tak, lze říci, že veřejný zájem je zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, racionálně, a jednali nezaopatřené a benevolentně."*¹

Je všeobecně známo, že „veřejný zájem“ řadíme do kategorie neurčitých právních pojmů. Jedná se o institut správního práva, který se často objevuje ve spojení se správním uvážením, od něhož se však svou podstatou odlišuje. V souladu s judikaturou ČR je rozsah a obsah pojmu veřejného zájmu dynamický, může se měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy a je nezbytné jej chápat jako zájem obecný či veřejně prospěšný. Veřejný zájem nemůže být v konkrétním případě paušálně normován právním předpisem. Jeho posouzení náleží v každém jednotlivém případě do pravomoci moci výkonné, která je povinna po zvážení všech okolností tento neurčitý právní pojem pečlivě identifikovat. Právní řád ČR však umožňuje stanovení veřejného zájmu v souvislosti s druhově vymezeným typem záměru, popř. výkonem činnosti. Typicky se

¹ (Walter Lippman, Essays in the Public Interest Philosophy. Boston, Little, Brown and Co. 1955, str. 42)

s takovým legislativním řešením setkáváme v oblasti energetiky, dopravy, vodního hospodářství aj.²

Termín „veřejný zájem“ je neurčitý pojem, který je naplněn obsahem v závislosti na účelu, který zákonodárce vtisknul právní úpravě konkrétních úseků výkonu veřejné správy. Veřejné zájmy tak mohou být různé, popřípadě protikladné. Úkolem správního orgánu je na jedné straně sladit působení rozdílných veřejných zájmů a současně dbát na minimalizaci zásahů do oprávněných soukromých zájmů, což bývá označováno jako zásada subsidiarity, která je další dílčí zásadou výše uvedené zásady proporcionality.³

Jakýsi univerzální, obecně platný a všem společný veřejný zájem zřejmě neexistuje (pokud za něj nebudeme pokládat princip legality, od kterého se tak či onak odvozují víceméně všechny základní zásady činnosti správních orgánů ve správním řádu), tzv. veřejné zájmy jsou v řadě případů jen více či méně společnými zájmy soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin. Vzhledem k tomu, že správní orgány postupují v souladu se zákony a právními předpisy a svou pravomoc mohou uplatňovat jen k těm účelům, k nimž jim byla zákonem a na základě zákona svěřena a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena, neboť veřejná správa je činností podzákonnou, která spočívá zejména v aplikaci zákonů, není ani možné, aby správní orgány při výkonu své působnosti konstruovaly nějaký úplně nový „veřejný zájem, který právní úprava vůbec nezná, neboť by tak překročili meze své kompetence.⁴

Z nálezů Ústavního soudu ve věci Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem) - (PI. ÚS 24/04), který se vymezením pojmu veřejného zájmu v daném konkrétním případě zabýval do neobvyklé hloubky, vyplývá, že „*Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrozličnějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných*

² VEŘEJNÝ ZÁJEM – POJEM A JEHO POUŽITÍ VE SPRÁVNÍM PRÁVU Mgr. Jana Křížová, doplněk JUDr. Jindřiška Syllová, CSc. leden 2015, duben 2016 studie č. 5.352

³ Legislativní kurz pro zaměstnance KHS, Kapitola 1.3 - Základní zásady činnosti správních orgánů, Číslo projektu: CZ.1.04/4.1.00/48.00039 Název : „Nastavení efektivního systému vzdělávání zaměstnanců KHS“

⁴ Vedral, Správní řád, komentář, II. vydání).

partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit.⁵

Úkolem orgánů veřejné správy je, aby obdobně jako u ostatních orgánů veřejné moci v souladu s principem legality uplatňovaly a chránily veřejný zájem. Potíž bývá ovšem v tom, učinit pojem veřejného zájmu pojmem alespoň relativně určitým. Zhruba dvě stovky platných zákonů, nařízení a mezinárodních smluv operují s tímto pojmem především v tom smyslu, že prokázání veřejného zájmu je podmínkou aktivity státního orgánu v konkrétním případě.⁶

Ono totiž ani právní vymezení či definice veřejného zájmu nejsou možné, protože by bránily jeho všeobecné aplikaci jako nezbytného prvku fungování moderní demokracie a právního státu. Spíše tedy než samotné vymezení jednotlivých veřejných zájmů v příslušných právních předpisech je důležité jejich nalézání v konkrétních situacích, tj. jejich aplikace.⁷

Důsledky veřejného zájmu vymezila soudkyně Wagnerová: *"Jak Ústavní soud dovodil již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 412/04, lze za vertikální vztah beze zbytku označit postavení účastníka tzv. nesporného řízení, které lze zahájit i bez návrhu, což je i případ řízení o omezení způsobilosti k právním úkonům. Jde totiž o řízení, ve kterém zákonodárce učinil osobu „objektem“ práva, neboť měl za to, že jde o věci, v nichž je přítomen silný veřejný zájem. Přesto tento veřejný zájem nemůže vždy a zcela, jaksí automaticky, převážet nad zájmem jednotlivce a zbavit jej svrchu zmíněných základních práv."⁸*

Z výše uvedených pramenů, zabývajících se vymezením pojmu veřejného zájmu, jsou patrné následující skutečnosti. Veřejný zájem je všeobecně považován za neurčitý právní pojem, je proměnlivý v čase (vyvíjí se), nezdědka je v protikladu vůči zájmům individuálním (soukromým) a jeho posouzení spadá do rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy. V rámci rozhodovacího procesu pak tento neurčitý pojem nabývá konkrétního obsahu s tím, že nemůže být konkrétně upraven obecným právním

⁵ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. června 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ve věci Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem)

⁶ POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa, Praha, C.H. Beck, 2002, ISBN 80-7179748-0, s. 5

⁷ <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem-2/>

⁸ https://iuridictum.pecina.cz/w/Veřejný_zájem

předpisem. Předpokladem identifikace veřejného zájmu je nepředpojaté jednání správního orgánu a důsledné uplatňování diskreční pravomoci – správního uvážení.

2.1.2. Vymezení pojmu ve vztahu k památkové péči

O veřejném zájmu v oblasti zachování kulturního dědictví není pochyb a svědčí o tom již prohlášení v Ústavě České republiky, kde se v Preambuli hovoří o tom, že... „*My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*“,... *odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství, odhodláni řídit se všemi osvědčenými principy právního státu, prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců přijímáme tuto Ústavu České republiky.*“⁹

Za pozornost jistě stojí zjištění, že ve stávajícím znění zákona o stání památkové péči ale není nikde explicitně zmíněn (!) pojem veřejného zájmu. Oproti tomu v dnešní době účinný stavební zákon s pojmem veřejného zájmu již soustavně pracuje, a to např. v ustanovení § 18 odst. 3 a 4, upravujícím cíle a úkoly územního plánování, dle kterého „*Orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů.*“¹⁰

V následujícím, čtvrtém, odstavci § 18 stavebního zákona je uvedeno, že: „*Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*“¹¹

V zákoně ČNR o ochraně přírody a krajiny ze dne 19. února 1992 v § 58 odst. 1 je uvedeno, že *Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem s tím, že každý je povinen*

⁹ Ústava České republiky, dostupné z 76 A 35/2012 - 51 (Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 12. 5. 2014)

¹⁰ Ustanovení § 18 odst. 3 stavebního zákona

¹¹ Ustanovení § 18 odst. 4 stavebního zákona

při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. V § 56 odst. 1 téhož zákona, který upravuje výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů je uvedeno, že (cit.): Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah, orgán ochrany přírody.¹²

Výše uvedený deficit je částečně kompenzován na úrovni judikatury v rozhodnutí (rozsudku) Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 106/2002 - 81 ze dne 28.4.2004, ve kterém NSS uvádí, že (cit.): „*Veřejný zájem prohlášení věci za kulturní památku je obecně vymezen v ustanovení § 1 zákona o státní památkové péči, podle něhož stát chrání kulturní památky jako nedílnou součást kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství lidu. Tento obecný účel je dále blíže specifikován u jednotlivých druhů památek. V případě kulturních památek je tento veřejný zájem dostatečně přesně vymezen v citovaném ustanovení § 2 zákona o státní památkové péči, takže z tohoto hlediska nazíráno vypořádání se s otázkou veřejného zájmu na prohlášení věci za kulturní památku ve svojí podstatě představuje zjištění naplnění zákonných podmínek obsažených ve zmíněném ustanovení.*“¹³

A dále také v Rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 4. 2016 č.j. 10 A 74/2015 – 80, ve kterém krajský soud uvádí, že (cit.): „*Ochrana kulturního bohatství, zejména kulturních památek je jedním z legitimních cílů zásahu do práva vlastníka užívat svůj majetek. Ochrana kulturních památek je povinností státu a současně také veřejným zájmem (veřejný statek) či legitimním cílem omezení subjektivních práv.*“¹⁴

Jednou ze základních charakteristik veřejného zájmu je jeho pluralita – téměř vždy, a zejména v rozhodovací činnosti, která je v systému české veřejné správy výlučnou pravomocí správních orgánů, hovoříme spíše o veřejných zájmech, resp. o souběhu

¹² Zákon ČNR o ochraně přírody a krajiny ze dne 19. února 1992

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 106/2002 - 81 ze dne 28. 4. 2004)

¹⁴ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10 A 74/2015 - 80 (ze dne 20. 4. 2016)

několika současně se prolínajících veřejných zájmů. Dokladem tohoto tvrzení budiž Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52, ve kterém Nejvyšší správní soud poukázal na to, že „*správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Zájem na památkové ochraně je totiž jen jedním z více zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají, a tedy si vzájemně konkurují, v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst, v nichž se památková rezervace nachází, z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.*“¹⁵

Z hlediska mezinárodní soudní rozhodovací praxe nelze opomenout rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z roku 2009, ze kterého jasně vyplývá, komu je adresována povinnost garantovat péči o kulturní dědictví, když v odůvodnění rozsudku tento soud uvedl, že: „*Zachování kulturního dědictví a je-li to možné, pak i jeho udržitelné využití, mají za cíl, kromě udržení určité kvality života, ochranu historických, kulturních a uměleckých kořenů regionu a jeho obyvatel. Ochrana a podpora takových základních hodnot je na úřadujících veřejných autoritách.*“¹⁶

Zatímco zákon o státní památkové péči pojem veřejného zájmu na rozdíl od některých příbuzných právních předpisů explicitně nezmiňuje, je z rozhodovací praxe soudů ve

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13.8.2009 ve věci výměny oken v městské památkové rezervaci Olomouc

¹⁶ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. února 2009 ve věci Kozacioglu v. Turecko, stížnost č. 2334/03

vybraných judikátech patrné, jak je tento pojem interpretován v jednotlivých konkrétních případech soudních sporů.

Povzbudivě s ohledem na výše uvedené působí návrh nového zákona o památkovém fondu, kde má být pojem veřejného zájmu památkové péče výslovně zakotven. V návrhu paragrafového znění – zákona o ochraně památkového fondu je v první, § 1 odst. 1 předmět úpravy navržen následovně (cit.): „*Tento zákon upravuje ochranu památkového fondu jako součásti národního kulturního pokladu České republiky a jako součásti evropského a světového kulturního dědictví a ve veřejném zájmu, při respektování nároků na současný život a na udržitelný rozvoj památkového fondu, stanovuje podmínky pro jeho uchování, využití, poznávání, dokumentaci, zprostředkování a zpřístupňování.*“¹⁷

3. Vymezení pojmu památkové péče a organizace státní památkové péče

Není překvapením, že ani tak relativně jednoznačný pojem jako je památková péče, nemůže být vnímán všemi stejně. Památková péče je stejně tak procesem, institucí, oborem, platformou, příležitostí, účelem, praktickou zkušeností, souborem opatření a činností, problémem či překážkou, pro některé dokonce nutným zlem, většinou však kompromisem, v každém případě by ale měla být vnímána jako bytostný veřejný zájem, což se pokusím v této diplomové práci dokázat.

Památková péče je stejně jako všechny praktické obory charakteristická svou multidisciplinárností, resp. také přesahem do dalších společenskovedních i technických disciplín. Tento přesah je široký a de facto neomezený – ať už v teoretické rovině (směrem do práva, dějin umění, historie či teorie architektury), tak také v rovině praktické – muzeologie, archivnictví, stavební činnost, urbanismus, územní plánování, tvorba krajiny a ochrana životního prostředí, kde se jedná zejména o případy památná zeleně a parky. Bez zajímavosti bezesporu není také široké a velmi specifické pojmosloví (památkářský slovník), který památková péče po dobu celé své existence používá, a které řádově čítá stovky výrazů. Pro ilustraci můžeme zmínit takové pojmy, jako je např. patina, genius loci, obětovaná vrstva, purismus, ruina či konzervace.

¹⁷ <https://www.mkcr.cz/priprava-noveho-pamatkoveho-zakona-255.html>; verze nového památkového zákona do připomínkového řízení stav k 3. Červenci 2019

Z pohledu rozhodovací praxe je paradoxem, že jedním případem k projednání (resp. jedním řízením) v památkové péči je pouhá výměna rezavého zábradlí kdesi na panelovém domě, který spadá do území s plošnou památkovou ochranou, a stejně tak přestavba souboru barokních domů na Starém městě Pražském.

Památková péče je souhrnem všech činností a opatření směřujících k zachování památkového fondu s individuální a plošnou památkovou ochranou a uplatnění jeho hodnot v životě společnosti. K základním činnostem památkové péče patří rozhodovací činnost, dále evidence, dokumentace, průzkum a hodnocení, normotvorné a ostatní činnosti sloužící k ochraně tohoto památkového fondu, jako je konzervace, obnova, správa a prezentace památek včetně činností vědeckých, publikačních a propagačních.

3.1. Organizace státní památkové péče v České republice

Neobyčejně bohatý památkový fond českých zemí je s ohledem k jeho mezinárodnímu významu, hodnotám historickým, uměleckým, řemeslným, estetickým, vědeckým a duchovním, stěžejní a ze své podstaty jedinečnou a nenahraditelnou součástí zděděného kulturního pokladu, hmotným svědkem dějinné kontinuity a nepostradatelným výrazem naší kulturní identity.¹⁸

Jedním z veřejných zájmů České republiky je zájem na jejím hmotném kulturním dědictví, tedy historicky vzniklých kulturních hodnotách tvořících součást prostředí života současné a budoucí společnosti. Významným segmentem hmotného kulturního dědictví je památkový fond, jehož součástí jsou i krajinářské kompozice jako součást kulturní krajiny.

Tento veřejný zájem na ochraně a uchovávání památkového fondu, na jeho poznávání a na jeho zprostředkování je vyjádřen v úvodních ustanoveních zákona o státní památkové péči.

Památkový fond České republiky tvoří v nejširším smyslu:

- 1. věci a soubory věcí, kterým byla na základě zákona aktem veřejné správy založena právní ochrana, případně jejich status součásti památkového fondu*

¹⁸ (Anotace, Koncepce památkové péče v ČR 2017 -2020)

(kulturní památky, národní kulturní památky, památkové zóny, památkové rezervace);

2. *věci a soubory věcí tzv. památkového potenciálu, tedy věci a soubory věcí, které mohou být předmětem památkového zájmu v budoucnu (věci, které jsou předmětem řízení o zápisu do seznamu kulturních památek, nebo archeologický nález).*

Veřejný zájem bude uplatněn tehdy, pokud je součástí památkového fondu takovým kulturním statkem, jehož zničení nebo poškození by pro národní kulturní dědictví znamenalo ztrátu.

Naproti tomu veřejný zájem nelze uplatňovat v případě, kdy se dotčená věc či kulturní statek v okamžiku postavení pod ochranu nachází v takovém fyzickém stavu, že uvedení do původního nebo řádného stavu už není možné vůbec nebo by bylo spojeno s tak velkými změnami podstaty věci, že by celková památková hodnota věci byla vzhledem k absenci původní hmoty a autenticity malá nebo nulová. Toto kritérium se netýká věcí, jimž náleží v uvedeném smyslu význam také jako ruinám, a dále archeologického dědictví.

Hlavním prostředkem pro realizaci uvedeného veřejného zájmu je systém nakládání s památkovým fondem České republiky (zkráceně památkové péče). Jde o soubor činností, které zabezpečují naplňování veřejného zájmu na tomto úseku. Naplňování veřejného zájmu je realizováno samotnou činností vlastníka součásti památkového fondu, správních orgánů a odborných organizací, dále činnostmi, jako je vědecké bádání, hodnocení a dokumentace památkového fondu včetně jeho potenciálu, výchovou a vzděláváním odborníků v oboru péče o památky a aktivitami umožňujícími zprostředkování památkového fondu veřejnosti. Kvalita naplňování činností směřujících k ochraně veřejného zájmu při nakládání s památkovým fondem je závislá na fungování celého systému nakládání s památkovým fondem a jeho dostatečného funkčního propojení s jinými systémy, pro které zvláštní právní předpisy upravují i některé činnosti nezbytné pro výkon veřejné správy na úseku památkové péče.

Základními činnostmi památkové péče jsou:

1. *ochrana památkového fondu;*

2. *uchovávání památkového fondu;*
3. *poznávání památkového fondu;*
4. *zprostředkování (prezentace) hodnot památkového fondu a zprostředkování jeho památkových hodnot veřejnosti.¹⁹*

Z výše uvedených základních činností památkové péče s rozhodovací činností bezprostředně souvisí ochrana a uchovávání památkového fondu.

3.2. Výčet rozhodovacích činností v památkové péči v ČR

Za předmět zkoumání byla zvolena rozhodovací činnost, která je těžištěm výkonu památkové péče, je upravena judikaturou a současně je předmětem sporů mezi dotčenými aktéry. Rozhodování v památkové péči je spjato především s obnovou památkově chráněných nemovitostí a s činnostmi s ní bezprostředně souvisejícími. Ostatní kategorie rozhodovacích činností jsou z pohledu výkonné i odborné složky spíše okrajové, nejsou ani optikou adresátů rozhodovacích činností tolik konfliktní, a proto nejsou předmětem této práce. Předmětem této práce není ani obsáhlá agenda správního trestání, které je také realizováno v podobě rozhodovacích činností, konkrétně formou správních řízení, vedených z moci úřední. Stejně tak se nebudu, vzhledem k vytýčeným cílům zkoumání, zabývat péčí o movité kulturní památky (mobiliáře) a obsáhlou a po věcné stránce velice odlišnou problematikou archeologických činností. Ta je dosud součástí výkonu památkové péče, v návrzích nového zákona o památkovém fondu je uvažováno s vyčleněním archeologie do samostatného právního předpisu. V příloze uvádím celkový výčet rozhodovacích činností, realizovaných ve stávajícím systému české památkové péče. Podkladem a oporou pro zpracování výčtu těchto činností je platné a účinné znění zákona o státní památkové péči. Výčet rozhodovacích činností je zpracován hierarchicky tak, jak jsou jednotlivé činnosti uvedeny v zákoně o státní památkové péči, dle paragrafového znění.

Výčet těchto rozhodovacích činností, uvedených v příloze, považuji za kompletní, předmětem zkoumání ovšem zdaleka všechny tyto kategorie být nemohou, a to jak

¹⁹ <https://www.mkcr.cz/nakladani-s-pamatkovym-fondem-243.html>

z důvodů výše uvedených, tak také z důvodu omezených kapacitních možností této kvalifikační práce.

4. Rozhodovací činnost v památkové péči

Rozhodovací činnost orgánů státní památkové péče je výkonem přenesené působnosti státní správy a v českém právním systému je upravena obecným právním předpisem – správním řádem a zákonem speciálním, tj. zákonem o státní památkové péči. Rozhodování orgánů státní památkové péče je typickým příkladem vnější funkce veřejné správy, což znamená, že je namířena vůči adresátům veřejné správy, kterými jsou zejména vlastníci památkově chráněných nemovitostí. Současně se jedná o formu vrchnostenskou.

Z pojmu „postup“ a z celkové systematiky správního řádu a obsahu jeho jednotlivých částí, pokud jde o formy správní činnosti, vyplývá, že se správní řád neomezuje jen na úpravu vydávání rozhodnutí, tedy správní řízení, tzn. úpravu procesu, v němž správní orgány rozhodují o právech a povinnostech osob, i když obecná úprava těchto otázek tvoří stěžejní část správního řádu. Jde zejména o vydávání různých povolení vyžadovaných příslušnými zákony k výkonu určitých činností či k provádění určitých záměrů nebo rozhodování o ukládání sankcí, především pokut, za porušování povinností stanovených v předpisech z oblasti správního práva.²⁰

Z hlediska kvantity se z více než dvou třetin všech projednávaných případů jedná právě o vydávání závazných stanovisek k obnově památkově chráněných nemovitostí, tento postup je podrobně upraven ustanovením § 14 zákona o státní památkové péči, který se vztahuje na obnovu zamýšlenou, zatímco ustanovení § 11 zákona o státní památkové péči umožňuje orgánům památkové péče řešit situace, kdy obnova památkově chráněné nemovitosti již byla (bez řádného projednání předem), realizována.

Vzhledem k tomu, že v rozhodovacím procesu státní památkové péče v ČR hrají klíčovou roli výkonné správní orgány (ministerstvo kultury včetně činnosti památkové inspekce, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností), je prvořadou povinností zabývat se rozhodovací činností těchto správních orgánů.

²⁰ (J. Vedral, správní řád, komentář, 2012)

Zásadní postavení v rámci rozhodovací činnosti má ustanovení § 14 zákona o stání památkové péči, které stanoví právní režim pro postup, kterým orgány státní památkové péče ve spolupráci s odbornou organizací státní památkové péče zajišťují v konkrétních případech ochranu kulturně – historických hodnot kulturních památek a národních kulturních památek při činnostech charakterizovaných legislativní zkratkou „obnova“, jakož i při pracích na nemovitostech, které nejsou kulturními památkami, ale leží v památkových rezervacích, památkových zónách nebo v ochranných pásmech. Vydávání závazných stanovisek podle § 14 odst. 1 a 2 představuje v praxi těžiště výkonu státní památkové péče, jejíž reálná úroveň je přímo závisena kvalitě těchto postupů, přičemž rozhodující je naplnění jejich účelu.²¹

Projednání žádosti o obnovu kulturní památky je zákonem upraveno následovně: *„Zamýšlí-li vlastník kulturní památky provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí (dále jen „obnova“), je povinen si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, závazné stanovisko krajského úřadu.“*²²

Projednání žádosti obnovy nemovitosti, spadající „pouze“ do režimu plošné památkové ochrany zákon o státní památkové péči upravuje tímto zněním: *„Vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17).“*²³

Z výše uvedeného znění zákonem stanovených povinností jsou na první pohled patrné následující skutečnosti. Taxativní výčet druhů obnovy, které je dle zákona žadatel se

²¹ (Varhaník, Malý, Zákon o státní památkové péči, komentář, Úvod, str. 73).

²² Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči

²³ Ustanovení § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči

správním orgánem, po písemném vyjádření odborné organizace, povinen projednat, není totožný. Paradoxně je zákonem o státní památkové péči komplexněji ošetřena obnova nemovitostí, které samy nejsou kulturní památkou, ale nachází se v území s plošnou památkovou ochranou. V důvodové zprávě k návrhu nového zákona o ochraně památkového fondu, předkladatelé z Ministerstva kultury, na tento dosud přetrvávající legislativní nedostatek reagují a poukazují ve výčtu nejpalčivějších problémů na to, že „*Stávající zákon o státní památkové péči pracuje s celou řadou pojmů, které jsou v praxi neuchopitelné kvůli nedostatečné nebo zcela chybějící definici.*“²⁴

Proces projednání žádosti ve smyslu výše uvedeného upravuje ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči: „*Orgán státní památkové péče příslušný podle odstavců 1 a 2 vydá závazné stanovisko po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče, se kterou projedná na její žádost před ukončením řízení návrh tohoto závazného stanoviska. Písemné vyjádření předloží odborná organizace státní památkové péče příslušnému orgánu státní památkové péče nejpozději ve lhůtě 20 dnů ode dne doručení žádosti o jeho vypracování, nestanoví-li orgán státní památkové péče ve zvlášť složitých případech lhůtu delší, která nesmí být delší než 30 dnů. Pokud ve lhůtě 20 dnů nebo v prodloužené lhůtě příslušný orgán státní památkové péče písemné vyjádření neobdrží, vydá závazné stanovisko bez tohoto vyjádření.*“²⁵

Z ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči tedy vyplývá, že orgán státní památkové péče je v řízení o obnově památkově chráněné nemovitosti sice povinen si podkladové písemné vyjádření odborné organizace obligatorně vyžádat, neobdrží – li je ale ve lhůtách výše uvedených, bude rozhodovat samostatně, tj. bez tohoto písemného vyjádření. S ohledem na rozsah řešené agendy a z něj vyplývající permanentní přetíženost jak pracovníků odborné složky (pracovišť Národního památkového ústavu), tak složky výkonné (správních orgánů), je praxe vydávání bez odborného vyjádření, doručeného správnímu orgánu v zákonné lhůtě, zcela běžná.

K dotazu / připomínce na podobu výkonu a rozdílu odborných činností od výkonu veřejné správy na úseku památkové péče se v odpovědi ze dne 23.2.2016 Ministerstva

²⁴ https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/duvodova-zprava-k-novemu-pamatkovemu-zakonu-stav-k-3-cervenci-2019-10808.docx

²⁵ Ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči

kultury na připomínky Sdružení profesionálních pracovníků památkové péče (SPPPP) k návrhu zákona o ochraně památkového fondu vyjadřuje Památková inspekce MKČR, která uvádí, že: „*Výkonem veřejné správy je výkon vrchnostenské správy, jež primárně přísluší správním orgánům. Národní památkový ústav má pro tento výkon poskytovat odbornou podporu. Paleta výstupů orgánů veřejné moci je velmi rozličná (stanovisko či vyjádření orgánu památkové péče k územnímu plánu, rozhodnutí či závazné stanovisko orgánu památkové péče, faktický úkon orgánu celní správy při nedovoleném přemístění kulturní památky do zahraničí), a obdobně rozličná musí být opora, kterou v rámci své odborné činnosti Národní památkový ústav poskytuje správním orgánům.*“²⁶

Podoba písemných podkladových odborných vyjádření není (na rozdíl závazných stanovisek a rozhodnutí vydávaných správními orgány) nijak upravena zákonem, což má za následek jejich nejednotnost v rámci ČR. Legitimitu tohoto tvrzení dokládám citací opatření, uvedeným ve třetí kapitole Koncepce památkové péče v České republice na léta 2017 – 2020, kde je v bodě III.11 jedním z cílů „*Zkvalitnění úrovně odborných podkladů zpracovávaných Národním památkovým ústavem pro orgány státní památkové péče a v souvislosti s bezplatnou odbornou pomocí vlastníkům kulturních památek – nositelem úkolu Ministerstvo kultury a Národní památkový ústav.*“²⁷ Totožný cíl zkvalitnění úrovně těchto odborných podkladů byl vznesen již v předchozí koncepci památkové péče na léta 2011 – 2016.

Ačkoli výše uvedená ustanovení, upravující proces obnovy památkově chráněných nemovitostí hovoří poměrně jasně v tom smyslu, jak jsou jednotlivé subjekty povinny postupovat, běžná praxe je v řadě případů odlišná.

Kateřina Bečková, jednatelka Klubu Za Starou Prahu, v bilanční anketě mezi osobnostmi památkové péče realizované v odborném časopise Zprávy památkové péče v roce 2015 uvádí, že (cit.): „*Většina občanů přitom nerozlišuje jednotlivé složky státní*

²⁶ Odpověď Ministerstva kultury na připomínky Sdružení profesionálních pracovníků památkové péče k návrhu zákona o ochraně památkového fondu

²⁷ Koncepce památkové péče v České republice na léta 2017 – 2020

památkové péče, jejich úlohu a postavení v systému, tudíž neví, v jaké fázi procesu se stala chyba a kdo za ni může. Tím hůře pro celý odbor.“²⁸

Tvrzení Kateřiny Bečkové mohou potvrdit zkušenosti z vlastní praxe. V řízeních o obnově památkově chráněných nemovitostí není výjimkou, že žadatelé realizují předložený návrh pouze na základě podkladového písemného vyjádření odborné organizace, které jim je v rámci řízení poskytnuto k seznámení a případnému připomínkování či námitkám. Následně vydané meritorní závazné stanovisko pak logicky pozbývá věcného účelu.

4.1. Základní zásady rozhodovací činnosti správních orgánů

Nejdůležitějším indikátorem naplňování veřejného zájmu památkové péče je, s ohledem zjištění uvedená v kapitole 2.1.2, postup správních orgánů v souladu se základními zásadami rozhodovací činnosti, uvedenými v ustanoveních § 2 až § 8 správního řádu.

Vedral (2009, str. 68) poukazuje na to, že *„Správní řád obsahuje ve svých úvodních ustanoveních určité základní obecné principy, jež se prolínají celým zákonem a vztahují se na všechny formy správní činnosti orgánů veřejné správy, na které se správní řád vztahuje.“²⁹*

Tyto základní zásady činnosti správních orgánů vycházejí jednak z ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod a jednak z některých dokumentů mezinárodního a evropského práva, a to především úmluvy Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejích dodatkových protokolů a některých doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, týkajících e tzv. evropského správního práva.³⁰

Výčet základních zásad činnosti správních orgánů, které se v plné míře vztahují také na rozhodovací činnost orgánů památkové péče, je následující:

- 1) Zásada zákonnosti / legality (dodržování právního řádu)
- 2) Zásada materiální pravdy (potřeba dostatečně zjistit stav projednávané věci)

²⁸ Odpověď Kateřiny Bečkové na anketní otázku v rámci bilanční ankety Čtvrtstoletí ochrany památek ve svobodné společnosti, Zprávy památkové péče /Ročník 75, 2015/číslo 1, str. 12

²⁹ (Vedral, Správní řád, komentář, II. vydání, str. 68)

³⁰ (Vedral, Správní řád, komentář, II. vydání, str. 69)

- 3) Zásada rychlosti a hospodárnosti
- 4) Zásada součinnosti účastníků řízení
- 5) Zásada nestrannosti (rovnost) účastníků řízení
- 6) Zásada volného hodnocení důkazů
- 7) Zásada dvojinstančnosti

V pořadí první zásada zákonnosti (legality), uvedená v ustanovení § 2 odst. 1 a 2 správního řádu, ukládá správním orgánům, aby postupovaly v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.³¹ *Zásada legality je základním principem činnosti veřejné správy. Správní orgány mohou vyvíjet činnost jen na základě zákona prostředky zákonem stanovenými. Postup správních orgánů musí tedy být v souladu s právními předpisy. Správní orgán může rozhodovat nebo činit jiné úkony, jen pokud mu to zákon umožňuje, a způsobem, který zákon předpokládá. Celý průběh řízení včetně rozhodnutí musí být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy i ratifikovanými mezinárodními smlouvami.*³²

Zákonnost rozhodování správních orgánů je tedy primárním předpokladem naplňování veřejného zájmu. Jinými slovy, správní orgány při svém jednání nesmí vybočovat z mezí právních předpisů, kterými jsou vázány.

Zásada materiální pravdy je v rozhodovací činnosti na poli památkové péče spjata s následujícími skutečnostmi. Rozhodování v památkové péči má celou řadu vlastních specifíků, které se do zjišťování náležitého stavu projednávané věci, spojeného s dokazováním, více či méně promítají. Orgány památkové péče rozhodují na základě podkladů, předkládaných obligatorně (tj. na základě písemných vyjádření odborné organizace). Nejsou – li ale správnímu orgánu předložena v zákonné lhůtě, umožňuje zákon o státní památkové péči rozhodovat bez nich. Další podklady rozhodování zákonem stanoveny nejsou, přesto zejména vyjádření adresátů rozhodovací činnosti je podkladem, který, pokud je uplatněn, má z hlediska důkazní síly totožnou váhu jako písemné odborné vyjádření.

³¹ § 2 odst. 1 a 2 správního řádu

³² (E. Horzinková, V. Novotný, Správní právo procesní, 2012)

„Povinným podkladem pro rozhodnutí (závazné stanovisko) obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo krajského úřadu je předchozí písemné vyjádření odborné organizace státní památkové péče. Toto písemné vyjádření je povinným podkladem pouze v tom smyslu, že musí být součástí spisu jako důkaz. Správní úřad s ním nakládá jako s kterýmkoli jiným podkladem pro rozhodnutí a není vázán závěry, které odborná organizace státní památkové péče ve svém písemném vyjádření vyslovila – to vyplývá ze zásady volného hodnocení důkazů, již je české správní řízení ovládáno; podle této zásady hodnotí správní orgán důkazy podle své úvahy. Správní úřad musí všechny důkazy, jež v řízení shromáždil, (včetně písemného vyjádření) zhodnotit jednotlivě a ve vzájemných souvislostech; v odůvodnění závazného stanoviska musí vysvětlit, jakými úvahami byl při hodnocení důkazů veden.“³³

V souvislosti s výše uvedeným považuji za důležité uvést zjištění, že ve správním řádu je v ustanovení § 50 odst. 1, ve kterém je uveden výčet klíčových podkladů rozhodování správních orgánů (tj. zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé), opomenuto uvedení natolik frekventovaných podkladů, jakými jsou vyjádření odborných institucí, jež nejsou správní orgány, ani orgány veřejné moci – Národní památkový ústav jako odborná organizace památkové péče nespadá ani do jedné z obou uvedených kategorií.³⁴

Princip materiální (objektivní) pravdy znamená povinnost správního orgánu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.³⁵

V případě správního řízení zákon stanoví, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán, čemuž odpovídá i § 6 odst. 2 věta druhá, podle níž správní orgán vyžaduje podklady od dotčené osoby jen tehdy, stanoví – li tak správní předpis. Jinými

³³ Zídek, M. a Klusůň, J., Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem

³⁴ Ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu

³⁵ Ustanovení § 3 správního řádu; požadavky uvedené v § 2 správního řádu jsou zásada legality, zásada zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, zásada proporcionality a ochrany dobré víry, zásada ochrany veřejného zájmu, zásada ochrany veřejného zájmu zásada nestranného přístupu a zásada legitimního očekávání

slovy, neukládá – li právní předpis účastníkovi řízení, aby správnímu orgánu něco předložil, účastník takovou povinnost nemá.³⁶

Dodržování zásady nestrannosti, tj. rovného přístupu k adresátům rozhodovací činnosti, je při výkonu památkové péče ohroženo zejména vznikem a udržováním klientelistických vazeb. Ty mohou existovat jak na úrovni odborné složky, tak také na úrovni správních orgánů všech stupňů rozhodovací hierarchie, od obecních úřadů až po ministerstvo kultury. Díky existenci několika vzájemných, zákonem daných pojištěk, ale můžeme stávající systém památkové péče v tomto ohledu považovat za efektivní. Případné „zvýhodnění“ adresáta rozhodovací činnosti ze strany odborné organizace, realizované např. „*vstřícnější*“ podobou odborného vyjádření, má možnost v daném řízení následně korigovat správní orgán, v opačném případě, že by ke zvýhodnění adresáta došlo ze strany správního orgánu, má naopak odborná organizace možnost uplatnění mimořádného opravného prostředku (podnětu na přezkumné řízení), po vydání závazného stanoviska v projednávané věci.

Zásada ochrany veřejného zájmu, spočívající v hledání a přijímání takových řešení, která jsou v souladu s veřejným zájmem, se týká především těch úkonů správních orgánů, které mají pro dotčené osoby právní účinky, jež spočívají ve vzniku či zániku práv a/nebo povinností, tzn. rozhodnutí, opatření obecné povahy a veřejnoprávní smlouvy, ale např. také závazných stanovisek (obecně jde o takové úkony, při jejichž provádění disponuje správní orgán určitou správní úvahou). Tato zásada neznamená, že by správní orgán měly veřejný zájem, přesněji řečeno veřejné zájmy, samy formulovat, to je zásadně úkolem moci zákonodárné, úkolem správních orgánů je při aplikaci zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy definují, v jednotlivých případech takto obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat.³⁷

Další ze základních zásad činnosti správních orgánů, zásada „včasného“ rozhodování, resp. též zásada „procesní ekonomie“ ukládá správním orgánům vyřizovat věci bez

³⁶ J. Vedral, Správní řád, komentář, 2012, str. 113

³⁷ J. Vedral, Správní řád, komentář, 2012, str. 100

zbytečných průtahů, dotčené osoby co možná nejméně zatěžovat a postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady.³⁸

Správní řízení obecně vychází ze zásady dvouinstančnosti. Ta je jedním z jeho základních parametrů a v rozhodovacích činnostech obnovy památkově chráněných nemovitostí svá vlastní, unikátní, specifika, která velice srozumitelně objasnil ombudsman ve Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv Památková péče na str. 26 v kapitole 3. „Proces vydání závazného stanoviska“, kde uvádí, že: *„Závazné stanovisko se vydává ve formě správního rozhodnutí nebo neformálního aktu, který se podle správního řádu nazývá (shodou okolností) rovněž závazné stanovisko a je podkladem následně vydaného rozhodnutí jiného správního úřadu (stavebního úřadu). Je vydáváno podle § 149 odst. 1 správního řádu jako úkon, který není samostatným rozhodnutím. Rozdíl mezi uvedenými formami závazného stanoviska spočívá v tom, že správní rozhodnutí je výsledkem správního řízení a lze se proti němu v zákonné lhůtě 15 dnů odvolat. Závazné stanovisko, které je vydáno ve formě podkladu správního rozhodnutí, je možné přezkoumat v odvolacím řízení proti rozhodnutí ve věci samé, jehož bylo stanovisko podkladem. K tomu, aby odvolací orgán přezkoumal správnost závazného stanoviska, je třeba, aby bylo v odvolání výslovně uvedeno, že napadá konkrétní závazné stanovisko a z jakých důvodů. Forma závazného stanoviska závisí na tom, zda je vydáváno ve věci, o které je, nebo není, příslušný rozhodovat stavební úřad. Pokud ano, vydá orgán státní památkové péče závazné stanovisko jako neformální akt (podklad pro rozhodnutí jiného úřadu). Ve věcech, ve kterých stavební úřad není příslušný rozhodnout (například o stavebních úpravách, které nepodléhají ohlášení), se vydávají závazná stanoviska ve formě správního rozhodnutí. Další z možností, jak podkladové závazné stanovisko, které není samostatným rozhodnutím, přezkoumat, je podat podnět k přezkumnému řízení přímo proti závaznému stanovisku.“*³⁹

³⁸ Ustanovení § 6 odst. 1 a 12 správního řádu

³⁹ Sborník stanovisek veřejného ochránce práv Památková péče, dostupné z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Pamatkova_pece.pdf

4.2. Teoretická východiska základních výzkumných otázek

Hlavním důvodem stanovení následujících výzkumných otázek je bezprostřední tematická provázanost rozhodovací činnosti (jejíž nedílnou součástí je také kontrola), s problematikou dvoukolejnosti, činnostmi spolků a účastí dalších dotčených aktérů.

Analýza geneze rozhodovací činnosti v posledních třiceti letech je přínosná zejména v tom ohledu, že se jedná o dobu platnosti stávajícího zákona o státní památkové péči. Zároveň vstoupil v roce 2006 v účinnost nový správní řád, který s sebou přinesl úpravu základních zásad činnosti správních orgánů a konkretizoval tak požadavky na rozhodovací činnost správních orgánů.

4.2.1. Problematika dvoukolejnosti památkové péče v ČR – rozhodování ve vztahu k výstupům odborné organizace

Systém státní památkové péče v České republice je po celou dobu účinnosti stávajícího zákona o státní památkové péči jak odbornou, tak také laickou veřejností spojován s pojmem dvojkolejného rozhodování, resp. zkráceně „dvojkoľejnosti“. Abychom relevantně identifikovali rozhodovací činnost v památkové péči v ČR, bude nutné tento zažitý a všeobecně proklamovaný postulát blíže objasnit.

Skutečná dvoukolejnost, ať již správy, či veřejné moci (historicky např. v podobě papežského schizmatu, resp. v našich zemích při současném překryvu pravomocí a kompetencí orgánů veřejné správy v josefínské době, či za první republiky), měla naprosto odlišné atributy, a zároveň s sebou přinášela problémy a důsledky, které při jednoznačně vymezených kompetencích a pravomocích (např. stávajícím zákonem o památkové péči) nemohou vzniknout. Přesto je tzv. „dvojkoľejnost státní památkové péče“ v České republice zažitým stereotypem, přičemž je matoucí nejen pro vlastníky památkově chráněných objektů, ale i pro další dotčené právnické a fyzické osoby, což dokládám níže uvedenými zjištěními.

Zabývat se tímto pojmem blíže považuji za důležité také z důvodu, že v bezpočtu kvalifikačních prací i odborných článků na téma výkonu památkové péče v ČR, se

s naprostou jistotou hovoří o „*problematicnosti dvoukolejnosti z hlediska správních orgánů*“.

Všeobecně rozšířeným, zároveň ale mylným a zkratkovitým axiomem je pak tvrzení, že „*dvoukolejnost památkové péče v České republice je nežádoucí, neboť odborná organizace vydává odborná vyjádření, kterými by se následně správní orgány měly řídit, ale nečiní tak*“.

*Zákon o státní památkové péči nestanoví důsledky projednání, pouze předepisuje, že k němu má na základě žádosti odborné organizace dojít. Jestliže tedy správní orgán (přesněji jeho příslušný pracovník) a odborná organizace (opět – její příslušný pracovník) nedospějí ke konsensu ohledně toho, jak budou závěry závazného stanoviska vypadat, nijak to nebrání vydání závazného stanoviska. Správní úřad není povinen řídit se závěry, které přednese v rámci projednání odborná organizace, stejně jako není povinen řídit se jejím písemným vyjádřením.*⁴⁰

K problematice dvoukolejnosti se v bilanční anketě mezi osobnostmi památkové péče, realizované v odborném časopise Zprávy památkové péče v roce 2015 vyjádřil následovně i ředitel územního odborného pracoviště Národního památkového ústavu v Praze Ing. arch. Ondřej Šefců, který uvedl, že (cit.) „*Oproti mylně zavedenému výrazu dvoukolejnost památkové péče je třeba vytvořit a dodržovat pravidla pro památkovou péči prováděnou ve dvou po sobě jdoucích krocích s vědomím, jakou pozici, odpovědnost i pravomoci mají obě složky. V oboru je nutné zajistit, aby nedocházelo k nápadným výpadkům ve výkonu, a to ani na jednu, ani na druhou stranu. Památková péče totiž může selhávat nejen v podobě laxního a nedostatečného výkonu, ale i výkonu nepřiměřeného, spočívajícího ve stupňování požadavků nad hranice reality či hospodárnosti, případně opřené o nekvalifikované názory.*“⁴¹

Veřejnost obtížně chápe, v čem spočívá veřejný zájem na ochraně kulturního dědictví a jaké jsou nástroje jeho prosazování. Praxe je spojena s mnoha protichůdnými informacemi, veřejnost v jednotlivých kauzách (zejména ve větších městech) často dospívá k závěru, že současná legislativa více slouží podnikatelům a samosprávám, než

⁴⁰ Zídek, M. a Klusoň, J., Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem

⁴¹ (Ondřej Šefců, ředitel územního odborného pracoviště Národního památkového ústavu v Praze, bilanční anketa mezi osobnostmi památkové péče, ZPP, 2015)

*neurčitě proklamovaným principům ochrany. Zpravidla se nedozví, kdo v které fázi procesu rozhodl, rozostřený pojem památkář vnímá zejména negativně. Není divu, když ministerstvo kultury, ale ani Národní památkový ústav nevede otevřenou informační kampaň. Za tohoto stavu se chystá nový památkový zákon. K dispozici není stručné, srozumitelné a přesvědčivé vysvětlení nedostatků stávajícího stavu (ovšem nejen zákona, ale i jeho problematické vymáhání) ani cíle a prostředky nového předpisu k dosažení lepších výsledků památkové péče. Nelze se divit, že řada osobností z praxe by raději nechala v platnosti dosavadní zákon, neboť se obává, že nový zákon dnešní situaci spíše zhorší. Řada problémů by se dala (a měla) řešit i za stávající zákonné úpravy.*⁴²

Ve stanovisku Klubu Za starou Prahu k některým otázkám připravované reformy památkové péče z ledna 2006 definuje tento spolek problémy principu tzv. dvojkoľejného systému následovně: „Úskalím dvojkoľejného systému státní památkové výkonnou, je okamžik, kdy dojde k nesouladu v názorech obou složek. Legislativa přitom umožňuje názorový konflikt řešit v neprospěch složky odborné a odbornému pracovišti (památkový ústav) nepřiznává žádnou možnost opravného prostředku proti správnímu rozhodnutí výkonného orgánu. (Protože památkový ústav nemá postavení účastníka řízení, nemůže se odvolat.) Praktickým důsledkem současného stavu je pak dle Klubu Za Starou Prahu, to, že „Výkonným orgánem může být vydáno netransparentní a nepřezkoumatelné rozhodnutí zcela odporující zájmům státní památkové péče (příklady z pražského prostředí může Klub Za starou Prahu uvést). Zákonné právní kroky, jak sporné rozhodnutí z pozic památkové péče napadnout či dokonce zvrátit, neexistují!“⁴³

Ze strany spolků a odborné veřejnosti často paušálně poukazovanou neodbornost výkonné složky oproti apriorní odbornosti odborné organizace je však potřeba diverzifikovat. Vezmeme-li v úvahu situaci v Praze, jedná se o přibližně stejný počet zaměstnanců pražského magistrátu na pozici architekt – památkář, jako je počet

⁴² (Vladislav Razím, bilanční anketa mezi osobnostmi památkové péče, ZPP, 2015)

⁴³ Stanovisko Klubu Za starou Prahu k některým otázkám připravované reformy památkové péče. <http://stary-web.zastarouprahu.cz/stanoviska/reforma.htm>

odborných územních garantů pražského pracoviště odborné organizace – Národního památkového ústavu pro dané území s tím, že jak vzdělání (požadavek vysokoškolského vzdělání v oboru, popř. v oborech příbuzných), tak odborná praxe v oboru je u většiny pracovníků obdobná, resp. totožná. Za důležité považuji v tomto ohledu uvést, že výkon státní památkové péče na území Prahy tvoří asi jednu třetinu celkového výkonu státní památkové péče v ČR, což jistě není zanedbatelná suma.

Odlišná situace ovšem nastává v případech činnosti jednotlivých obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. V případě, že pro pokrytí výkonu celého správního orgánu na úseku památkové péče postačí jeden zaměstnanec (tj. jeden úvazek – nejčastější situace v rámci celé ČR), který nadto v rámci úřadu s ohledem na jeho strukturu a personální kapacity požívá faktickou autonomii, je míra jeho případného selhání při rozhodování jednotlivých případů nesrovnatelně vyšší. Dokladem tohoto tvrzení jsou pravidelně zveřejňované výsledky kontrolní činnosti správních úřadů na webových stránkách Památkové inspekce ministerstva kultury.

Stručný výčet výhod a nevýhod stávající dvoukolejnosti památkové péče uvádím v následující tabulce:

Negativa a pozitiva „dvoukolejnosti“ výkonu památkové péče v ČR	
organizační uspořádání stanovené § 25 zákona o státní památkové péči, kdy výkonná moc je oddělena od složky odborné, kterou zajišťuje Národní památkový ústav	
Negativa	Pozitiva
Nejasné vymezení kompetencí a pravomocí z pohledu adresátů vlastníků památkově chráněných nemovitostí a veřejnosti	Korupční pojistka (na výsledném výstupu rozhodovací činnosti se podílí více aktérů a z toho plynoucí názorová pluralita)
Permanentní rozpory mezi oběma hlavními aktéry dvoukolejného systému (OSPP a odbornou organizací) ve věci rozhodování věcně složitých případů	Možnost odborné organizace uplatnění opravných prostředků proti rozhodnutí, které nereflektuje odborné vyjádření (korupční pojistka)
Neúměrná délka projednání vedených	Činnost odborné organizace je zatížena pouze

řízení o obnově památkového fondu	základní administrativou, není svázána povinnostmi vyplývajícími ze správního řádu a zákonu o spisové službě
Nezavedené mechanismy kontroly kvality podkladových písemných vyjádření odborné organizace	Zákonná nutnost (daná správním řádem) důkladně vypořádat podkladové písemné vyjádření odborné organizace před vydáním následného meritorního rozhodnutí (závazného stanoviska) v projednávané věci
Bezmyšlenkovité kopírování výrokových částí odborných vyjádření včetně odůvodnění jako do následného obsahu závazného stanoviska (problém se týká zejména rozhodování na úrovni obecních úřadů)	Účastenství a podíl obou složek (výkonné i odborné) v rámci každého projednání obnovy památkově chráněné nemovitosti.

zdroj: autor

Vzhledem k tomu, že problematika dvoukolejnosti památkové péče bývá jak laickou, tak také odbornou veřejností často zmiňována, ale přesto dosud neexistují ucelenější analýzy či studie, které by umožnily vyhodnotit výhody a nevýhody tohoto systému, zůstává otázkou, zda není varianta zachování současného stavu prozatím variantou optimálnější. Do budoucna bude tedy v první řadě nutné zpracovat analýzy, které by přinesly argumenty pro případnou systémovou reformu institucionálního uspořádání výkonu památkové péče.

Problém mnohými odborníky zmiňované dvoukolejnosti (dvou složek) systému má s ohledem na povahu věci pouze dvě varianty řešení. Deklarovaná dvoukolejnost může být odstraněna pouze tak, že stávající rozdělení výkonu památkové péče na složku odbornou a složku výkonnou bude sjednoceno do jedné instituce. Příkladem může být reforma systému památkové péče na Slovensku z roku 2002, kdy výkon památkové péče, organizačně a systémově totožný s Českou republikou, byl centralizován pod nově zavedený Pamiatkový úrad. Ten vznikl na bázi Národního památkového ústavu a okresních a krajských orgánů památkové péče.

Ředitel olomouckého pracoviště Národního památkového ústavu František Chupík v rozhovoru pro Hanácké noviny z dubna 2018 ale připomíná, že „Každá mince má dvě strany“ s tím, že „Na Slovensku se situace změnila. Mají Pamiatkový úrad Slovenskej republiky, památkáři získali tzv. kulaté razítko a rozhodují o věcech, ale mohou garantovat, že je to nezbavilo problémů památkové péče. Musí dobře zvažovat proporcionalitu veřejných zájmů a tím je i soukromé vlastnictví. Musí si to uvědomovat i NPÚ. Kdybychom měli stejnou pravomoc, možná by se nám jednodušeji prosazovaly naše zájmy autoritativně, nicméně by to nebylo až tak jednoduché, jak se mnozí kolegové domnívají.“⁴⁴

I přesto, že je stávající organizace české památkové péče pro adresáty rozhodování mnohdy špatně čitelná (díky rozdělení na odbornou a výkonnou složku), nejedná se o problém, který by v mezinárodním měřítku nějak vyčníval. Dokladem toho jsou mj. zjištění, které uvádí ve své rigorózní práci Mgr. Klára Radevová (cit.): „Systém péče o památku je v ČR v porovnání s Francií přehlednější, a to zejména co se týče vztahů mezi jednotlivými správními orgány, jelikož realizace péče o památky ve Francii je rozdělena mezi specializované složky na několika úrovních, což vede ke špatné orientaci v tomto systému a neřídka i ke komunikačním problémům.“⁴⁵

4.2.2. Geneze rozhodovací činnosti v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči

Konec roku 2019 je ve znamení výročí sametové revoluce, kdy uplynulo 30 let od konce totalitního režimu a Česká republika se svobodně vyvíjí v demokratické společnosti spojené s tržním, kapitalistickým, hospodářstvím. Vzhledem k tomu, že platnost a účinnost stávajícího zákona o státní památkové péči, přijatého těsně před nástupem demokratických změn ve společnosti, nadále trvá a dosud není jasné, kdy a také v jaké podobě bude nový zákon o státní památkové péči přijat, považují za žádoucí stručně shrnout, jakým způsobem výkon památkové péče v tomto tři desítky let

⁴⁴ Rozhovor ředitele olomouckého pracoviště Národního památkového ústavu Františka Chupíka pro Hanácké noviny z dubna 2018, <https://www.hanackenoviny.cz/3899/dvanact-zastupcu-seznamu-unesco-ze-zeme-nasi-rozlohy-dela-svetovou-velmoc/>

⁴⁵ Mgr. Klára Radevová, PRÁVNÍ OCHRANA SVĚTOVÉHO KULTURNÍHO A PŘÍRODNÍHO DĚDICTVÍ Rigorózní práce 3. Komparace právní ochrany památkového dědictví v ČR a ve Francii, str. 138

trvajícím období probíhal. Zjišťováno bude, zda došlo k výraznému zlepšení rozhodovací činnosti památkové péči, či jsou změny v průběhu řešeného období zanedbatelné, popř. snad úroveň rozhodování v památkové péči vykazuje sestupnou tendenci.

4.2.3. Účast jednotlivých dotčených aktérů na rozhodovacím procesu (naplňování veřejného zájmu) památkové péče

Problematika naplňování veřejného zájmu památkové péče nebyla z hlediska dostupných pramenů dosud nikde komplexněji řešena. Jedním z předpokladů dosažení cílů této práce, bude mj. nutné analyzovat kompetence a pravomoc jednotlivých aktérů.

Z pohledu teorie správního práva je naplňování veřejného zájmu výlučným posláním správních orgánů, a to zejména prostřednictvím rozhodovací činnosti, ať už ve správním řízení či formou jiných právně závazných výstupů.

Jak je uvedeno výše, v bodě 4, rozhodovací činnost náleží správním orgánům památkové péče s tím, že je v určitých typech řízení zákonem dána obligatorní povinnost vyžádat si do vedeného řízení písemné vyjádření odborné organizace, zatímco v některých dalších správní orgán ze zákona tuto povinnost nemá. Vždy ale platí, že odborná organizace je limitována zákonnou lhůtou pro předložení tohoto vyjádření s tím, že po uplynutí této lhůty může správní orgán rozhodovat bez odborného podkladu.

Ústředními aktéry památkové péče v ČR jsou na jedné straně subjekty vlastníci památkově chráněné nemovitosti – ty lze označit jako cílovou skupinu, adresáty výkonu státní památkové péče. Z hlediska vlastnictví rozlišujeme celou řadu druhů, resp. typů vlastnictví, od základního rozdělení na vlastnictví privátní a státní, až po kategorizace specifitější.

Na straně druhé (opačně) jsou to představitelé moci výkonné, tj. pracovníci ministerstva kultury, správních úřadů územních samospráv a zároveň Národní památkový ústav jako odborná organizace státní památkové péče, zřizovaná ministerstvem kultury jako příspěvková organizace, s celostátní působností. Výkonná moc je svěřena v přenesené působnosti Ministerstvu kultury, které je ústředním orgánem státní správy a dále

orgánům samospráv, kterými jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady.

Ministerstvo kultury je ústředním orgánem státní správy památkové péče. Jeho úkoly v oblasti památkové péče jsou jasně vymezeny zákonem o státní památkové péči, například zpracovává prognózy, koncepce a návrhy dlouhodobých výhledů rozvoje státní památkové péče, sestavuje, vyhláší a provádí programy komplexní péče o kulturní památky a vytváří pro ni všestranné podmínky, koordinuje vědeckovýzkumnou činnost v oboru státní památkové péče a zabezpečuje mezinárodní spolupráci v oboru státní památkové péče apod.⁴⁶

Obsáhlá agenda prohlašování a rušení prohlašování věcí (nemovitostí) za kulturní památky je zajišťována v procesu správního řízení ministerstvem kultury v prvním stupni, přičemž odvolacím orgánem je pak samotný ministr kultury. Tato praxe, kdy je ministerstvo prvoinstančním rozhodovacím orgánem, je v rámci organizace veřejné správy výjimkou.

Samostatnou kapitolu v rámci ministerstva kultury tvoří činnost památkové inspekce, kontrolního orgánu, který ale vůči kontrolovaným subjektům nemá faktickou pravomoc ukládat opatření k nápravě, ale pouze tato opatření „navrhovat“, tj. iniciační pravomoc. Adresátem kontrolní činnosti památkové inspekce mohou být všichni, kteří jakkoli nakládají s památkovým fondem (vlastníci, správci, uživatelé) či o obnově a využití památkového fondu rozhodují.

Odborná organizace státní památkové péče (Národní památkový ústav / NPÚ):

Národní památkový ústav představuje odbornou složku výkonu památkové péče a je příspěvkovou organizací, zřízenou Ministerstvem kultury. Jeho činnost je zacílena jak směrem k veřejné správě, vlastníkům památkově chráněných věcí, věcí dotčených státní památkovou péčí, tak směrem k široké veřejnosti. NPÚ vědecky zkoumá a vyhodnocuje dochovaný památkový fond České republiky a provádí odbornou metodologickou, poradenskou, dokumentační a evidenční činnost v oblasti památkové péče. Vede Ústřední seznam kulturních památek a prostřednictvím Památkového katalogu a integrovaného informačního systému památkové péče shromažďuje a doplňuje data

⁴⁶ Zákon o státní památkové péči, úplný text zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, podle právního stavu s účinností ke dni 1. ledna 2014 a doplněný výběrem z judikatury ke dni 18. ledna 2016

*o památkovém fondu České republiky. V neposlední řadě spravuje podstatnou část kulturního dědictví státu v podobě památkových objektů, zejména hradů, zámků a jejich historických a umělecky hodnotných mobiliárních fondů.*⁴⁷

Činnost NPÚ zahrnuje zpracování rozborů stavu a vývoje státní památkové péče, podkladů pro prognózy, koncepce a dlouhodobé výhledy rozvoje státní památkové péče, organizování, koordinace a plnění vědeckovýzkumných úkolů státní památkové péče, rozpracovávání teorie a metodologie památkové péče a metodiky společenského uplatnění kulturních památek, plnění úkolů odborně metodického, dokumentačního a informačního pracoviště pro úsek státní památkové péče a zabezpečování průzkumů, výzkumů a dokumentace kulturních památek, památkově chráněných území a území s archeologickými nálezy, vedení Ústředního seznamu kulturních památek České republiky, přípravu odborných podkladů pro ministerstvo, zejména pro prohlašování věcí za kulturní památky, zpracování potřebných odborných podkladů pro ostatní orgány státní památkové péče a poskytování odborné pomoci vlastníkům kulturních památek při zajišťování péče o kulturní památky, zabezpečování odborného dohledu nad prováděním komplexní péče o kulturní památky a nad jejich soustavným využíváním, sledování kulturně výchovné využití kulturních památek a jejich propagaci a zabezpečování kulturně výchovné využití kulturních památek a jejich propagaci.⁴⁸

Od ledna 2013 vstoupila v platnost reorganizace Národního památkového ústavu, které vedle své role odborné složky v procesu památkové péče v ČR plní také povinnosti vyplývající ze správy více než stovky státních památek.

Krajské úřady metodicky řídí výkon státní památkové péče v kraji, dále plní úkoly orgánu státní památkové péče pro národní kulturní památky, pokud to nepřísluší přímo Ministerstvu kultury nebo vládě České republiky. V rozsahu své působnosti dozírají na dodržování zákona o státní památkové péči, uplatňují stanovisko k územně plánovací dokumentaci pro území, ve kterém se nachází památková zóna či nemovitá národní kulturní památka, pokud to nespadá pod působnost Ministerstva kultury, vykonávají dozor při obnově národních kulturních památek. Ve své samostatné působnosti pak kraje: schvalují koncepci podpory státní památkové péče v kraji v souladu s koncepcí

⁴⁷ Koncepce památkové péče na léta 2017 – 2020, str. 43

⁴⁸ Zákon o státní památkové péči, úplný text zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, podle právního stavu s účinností ke dni 1. ledna 2014 a doplněný výběrem z judikatury ke dni 18. ledna 2016

rozvoje státní památkové péče, schvalují návrhy dlouhodobých, střednědobých a prováděcích plánů a programů zachování a obnovy kulturních památek v kraji a usměrňují kulturně výchovné využití kulturních památek v kraji.⁴⁹

Obce, resp. obecní úřady obcí s rozšířenou působností (ORP) jsou nejnižším stupněm v organizačním uspořádání státní památkové péče, vykonávají a organizují státní památkovou péči ve svém správním obvodu v souladu s koncepcí rozvoje státní památkové péče v České republice. Dále tyto obecní úřady vykonávají následující činnosti: podílejí se na zpracování krajské koncepce podpory státní památkové péče a na zpracování střednědobých a prováděcích plánů a programů obnovy kulturních památek, zabezpečují předpoklady pro komplexní péči o kulturní památky a nemovitosti, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci, v památkové zóně či v ochranném pásmu, a v souvislosti s tím vydávají závazné stanovisko a poskytují další podklady do řízení vedených jinými správními úřady než orgány státní památkové péče (např. pro stavební úřad apod.), usměrňují péči o kulturní památky, kterou zajišťují obce v jejich správním obvodu, vykonávají státní správu v úseku státní památkové péče, pokud k tomu není oprávněn jiný orgán státní památkové péče, dozírají v rozsahu své působnosti na dodržování zákona o státní památkové péči. Jednotlivé obce pak pečují o kulturní památky v místě a vycházejí při tom z odborných vyjádření odborné organizace státní památkové péče.⁵⁰

Vlastníci kulturních památek a objektů spadajících pod plošnou památkovou ochranu památkově chráněných objektů: každý vlastník kulturní památky je ze zákona povinen na vlastní náklady pečovat o její zachování, což je hlavní povinností každého vlastníka, dále je vlastník povinen udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, znehodnocením nebo odcizením a je povinen ji používat pouze způsobem, který odpovídá její památkové hodnotě. Vlastníci kulturních památek jsou povinni ze zákona zachovávat ve veřejném zájmu památkové vlastnosti určitých objektů. Obecně lze říci, že nejefektivněji využívají prostředky soukromí vlastníci, ti ovšem často nemají zájem vůbec do památky investovat.

⁴⁹ Zákon o státní památkové péči, úplný text zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, podle právního stavu s účinností ke dni 1. ledna 2014 a doplněný výběrem z judikatury ke dni 18. ledna 2016

⁵⁰ Zákon o státní památkové péči, úplný text zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, podle právního stavu s účinností ke dni 1. ledna 2014 a doplněný výběrem z judikatury ke dni 18. ledna 2016

Dále považuji za nutné vymezit, které složky systému památkové péče budou předmětem zkoumání a na které naopak v této kvalifikační práci prostor nebude. Z hlediska administrativně – správního se budu věnovat výkonu památkové péče od úrovně vládní (ministerstva kultury a činnosti památkové inspekce), přes úroveň krajskou, po úroveň obecní. Zcela autonomním subjektem je v tomto ohledu Památkové péče Pražského hradu, která předmětem výzkumu v této diplomové práci nebude. Z hlediska věcného bude pozornost věnována péči o nemovitosti spadající pod všechny typy památkové ochrany.

4.2.4. Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče

Nedílnou součástí systému státní památkové péče v České republice tvoří činnost a působnost spolků na ochranu kulturního dědictví. Typickým charakterovým znakem těchto občanských sdružení je tzv. „místní působnost“, což znamená, že například celorepublikově nejznámější subjekt na tomto poli, Klub za Starou Prahu, se při ochraně památek angažuje výlučně na území hlavního města Prahy. *Klub sleduje zejména případy, kdy jsou stavebními zásahy v Praze hrubě ohrožovány památky nebo městské panoráma a sleduje kauzy, kdy se investor snaží prosadit svůj záměr, který je v rozporu s odbornými památkovými posudky. V této činnosti mu pomáhá vysoká odbornost řady jeho členů. Klub vydává dvakrát ročně věstník Za starou Prahu. Každoročně udílí cenu za novou stavbu v historickém prostředí.*⁵¹

Činnost a působnost nevládních neziskových organizací, resp. od roku 2014 „spolků“ (dle nového občanského zákoníku) se i přesto, že tyto spolky nejsou ze zákona účastníky vedených řízení, významně spolupodílí na celkové podobě památkové péče v ČR, a proto jim je v rámci empirické části práce věnována podkapitola 5.2.4.

4.2.5. Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči /Problematické aspekty kontrolní činnosti rozhodování v památkové péči

Předmětem zkoumání bude v tomto ohledu pouze dílčí část kontrolních činností, realizovaných v systému památkové péče. Záměrem bude stručně shrnout systém kontroly rozhodování v památkové péči, nikoli se zabývat širokou problematikou

⁵¹ https://cs.wikipedia.org/wiki/Klub_Za_starou_Prahu

kontroly namířené vůči plnění povinností, uložených vlastníkům památkově chráněných nemovitostí, a to buď přímo zákonem, popř. jim adresovanou rozhodovací činností. Jinými slovy, předmětem zkoumání tohoto tematického okruhu nebude obsáhlá problematika správního trestání.

Památková inspekce nemá a nemůže nahradit všechny orgány památkové péče. Její kontrola je z povahy věci incidenční, stejně jako v současné době. Její význam spočívá v založení zmocnění, kdy v důsledku selhání konkrétního článku výkonu památkové péče zjistí závadu. Dosud na takové selhání může Památková inspekce reagovat výlučně fakticky nezávazným pokynem nezřídka právě vůči článku, který v konkrétním případě selhal a nikoli vůči vlastníkovi či jiné osobě, která by měla být primárním cílem při hledání nápravy.⁵²

4.2.6. Klíčové problémy stávající systému organizace státní památkové péče

Je dobře známo, že výkon státní památkové péče je trvale provázen řadou závažných nedostatků, z nichž některé bývají reflektovány, jiné jsou sice obecně vnímány, avšak zůstávají namnoze nepojmenovány. Státní památková péče působí v současné době jako celek labilním a nekonzistentním dojmem, v důsledku čehož ji činí potíže prosazovat své zájmy.⁵³

Základní problémy stávajícího výkonu památkové péče v ČR výstižně ilustrují stanoviska přednesená předními odborníky oboru v rámci odborné diskuse, pořádané časopisem Stavebnictví v budově ČKAIT v Praze v roce 2009.

Zatímco ředitelka odboru památkové péče Ministerstva kultury Anna Matoušková poukázala na všeobecně deklarovanou potřebu tvorby nového památkového zákona s tím, že *pro podobu tohoto zákona není v podstatě žádné oficiální zadání, kromě toho, že památková péče má být vstřícnější, efektivnější a jiná, než je ta současná*, zástupce nejvýznamnějšího občanského sdružení – Klubu za Starou Prahu, Václav Jandáček považuje za jeden z hlavních problémů komunikaci mezi jednotlivými účastníky

⁵² Odpověď Ministerstva kultury na připomínky Sdružení profesionálních pracovníků památkové péče k návrhu zákona o ochraně památkového fondu - stav k 23. únoru 2016, str. 16 a 17

⁵³ (Varhaník, Malý, Zákon o státní památkové péči, komentář, Úvod, str. XXVII)

výstavby: „Jde o komunikační nevstřícnost, neschopnost nalezení společného jazyka. V této komunikaci by měla být dána pravidla v rámci hranic jednotlivých pravomocí. Někdy se stává, že se v odborných vyjádřeních objevují omezení, která památkovému ústavu ani nepřísluší. Také se velmi často dostáváme do situace, kdy tito pracovníci vědí, co nechtějí, ale nevědí, co chtějí“.⁵⁴

*Každý jistě bude souhlasit s tím, že památky je potřeba chránit. Když se ale dostaneme k otázce co a zejména jak chránit, vznikne mezi pohledem odborníka a laika první rozpor: jako odborníci často chceme zachovat věci, které má laik za zbytečné. Naprostý rozpor pak často nastane ve chvíli, kdy se odborník začne vyjadřovat o něčem, co laikovi přímo patří, s čím spojuje vlastní vyhraněné představy. Jinými slovy, existuje sice společenský konsensus týkající se ochrany památek, ale neexistuje shoda, jaké povinnosti a omezení z toho pro nás všechny vyplývají.*⁵⁵

Jak uvádí v rozhovoru pro odborný časopis Agentury ochrany přírody a krajiny generální ředitelka Národního památkového ústavu Naděžda Goryczková (cit.): „Veřejnost se hlásí k památkám, ráda je navštěvuje a seznamuje se s jejich příběhy, ale někdy již zapomíná, že prosazování veřejného zájmu je mnohdy na úkor toho osobního a že ochrana památek není pouze věcí odborné instituce, ale nás všech – proto je třeba se v ochraně kulturního dědictví více angažovat, nebýt lhostejný k odkazu našich předků.“⁵⁶

Jistě není bez zajímavosti, že zatímco veřejný zájem ochrany životního prostředí ve svém programu silně akcentují např. „strany zelených“, veřejné zájmy sociálního smíru a soudržnosti programově pak strany levicově orientované (sociální demokracie), veřejné zájmy památkové péče jsou v programech politických stran zmiňovány spíše okrajově, a to pouze v rámci návrhu řešení kulturních politik.

Důvodem logicky může být relevance tématu pro širokou veřejnost – výše uvedené veřejné zájmy mají bezpochyby z pohledu veřejnosti prioritu. Jakkoli významný zásah

⁵⁴ Odborná diskuse Budoucí směry památkové péče v ČR; dostupné z https://www.casopisstavebnictvi.cz/budouci-smery-pamatkove-pece-v-cr_N404

⁵⁵ (Petr Macek, bilanční anketa mezi osobnostmi památkové péče, ZPP, 2015)

⁵⁶ Rozhovor s generální ředitelkou NPÚ Naděždou Goryczkovou; dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/rozhovor/rozhovor-s-generalni-reditelkou-npu-nadezdou-goryczkovou/>

do podoby historického sídla jen stěží bude veřejnost zajímat stejně, jako např. odprášení ocelárny na znečištěném Ostravsku nebo podoba důchodové reformy.

V důvodové zprávě k návrhu nového zákona o ochraně památkového fondu, zpracované předkladateli z Ministerstva kultury, je ve výčtu nejpálčivějších problémů poukazováno zejména na tyto skutečnosti:

- *Stávající zákon o státní památkové péči pracuje s celou řadou pojmů, které jsou v praxi neuchopitelné kvůli nedostatečné nebo zcela chybějící definici (například archeologický výzkum).*
- *Stávající právní úprava vyjma ukládání pokut za nesplnění procesní povinnosti vyžádat si u orgánu památkové péče závazné stanovisko nedává orgánům státní památkové péče žádný nástroj k vynucení povinností při nakládání s nemovitostí v památkové rezervaci či zóně. Tento problém je v současné době o to závažnější, že v důsledku liberalizace stavebního práva nemalá část památkářsky významných prací z režimu stavebního práva vypadla a nelze tedy řadu otázek jako doposud řešit ve spolupráci se stavebními úřady.*
- *Povinnost opatřit si písemné vyjádření Národního památkového ústavu (NPÚ) týkající se všech prací na památkách, v památkových rezervacích a památkových zónách představuje významnou administrativní zátěž nejen vlastníka či uživatele kulturní památky, ale i NPÚ. Ačkoli je potřeba písemného vyjádření NPÚ shledávána jako jedna z podstatných náležitostí věcné správnosti rozhodování, pouhým během času (marným uplynutím stanovené lhůty) se tento význam podle platné právní úpravy relativizuje, když orgán památkové péče může vydat své závazné stanovisko i bez tohoto vyjádření. Je třeba zhodnotit, zda nelze tuto zátěž nějakým způsobem snížit.*
- *Stávající úprava neřeší situaci, kdy je kulturní památka ohrožena nebo poškozena nikoli protiprávním jednáním vlastníka (ať již činností nebo naopak nečinností), ale nečinností třetí osoby (neprovádění údržby na sousední nemovitosti atp.).*
- *V současné době se činnost PI převážně omezuje na kontrolu výkonu státní správy orgány veřejné správy bez založení pravomoci k fyzické ochraně kulturního dědictví.*

4.2.7. Hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči

Z důvodu, že rozhodovací činnost památkové péče není realizována ve „vakuu“, ale promítají se do ní mnohé další souvislosti a okolnosti, je nedílnou povinností zabývat se v této práci také hodnocením odlišných veřejných zájmů, se kterým je každé správní rozhodování spjato.

Zejména ve správním řízení stojí několik veřejných zájmů proti sobě (či alespoň nejsou zcela v souladu) a není možné, aby přijaté řešení bylo v souladu se všemi veřejnými zájmy, které s rozhodovanou věcí souvisejí. Je pak na správním orgánu, který je příslušný danou věc rozhodnout, aby tyto veřejné zájmy pokud možno co nejvíce harmonizoval, resp. rozhodl tak, aby žádný z veřejných zájmů nebyl na úkor ostatních zcela potlačen. Ve správním řádu s takovou kolizí veřejných zájmů počítají a snaží se ji určitým způsobem regulovat a umožňovat tak obecně přijatelné řešení, např. ustanovení o dotčených orgánech (§ 136) a závazných stanoviscích dotčených orgánů (§ 149), když se vychází z toho, že správní orgán, který je příslušný rozhodnout v dané věci (např. stavební úřad chrání určitý veřejný zájem, zatímco tzv. dotčené správní orgány (např. orgán památkové péče) chrání další veřejné zájmy zejména prostřednictvím svých závazných stanovisek k dané věci, s nimiž je možné (právě s ohledem na obecný princip ochrany veřejného zájmu) nakládat jen zákonem stanoveným způsobem a které tvoří závazný podklad pro rozhodnutí.⁵⁷

V kapitole 2.1, ve které jsem se zabýval vymezením pojmu veřejného zájmu, je uvedeno, že jedním z předpokladů zjišťování veřejného zájmu v konkrétní věci je poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů a zvážení všech rozporů a připomínek s tím, že z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřejmé, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů.⁵⁸

Jednou ze základních charakteristik veřejného zájmu je jeho pluralita – téměř vždy, a zejména v rozhodovací činnosti, která je v systému české veřejné správy výlučnou

⁵⁷ (Vedral, Správní řád, komentář, II. vydání).

⁵⁸ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. června 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ve věci Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem)

pravomocí správních orgánů, hovoříme spíše o veřejných zájmech, resp. o souběhu několika současně se prolínajících veřejných zájmů. Dokladem tohoto tvrzení budiž Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52, ve kterém Nejvyšší správní soud poukázal na to, že „*správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Zájem na památkové ochraně je totiž jen jedním z více zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají, a tedy si vzájemně konkurují, v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst, v nichž se památková rezervace nachází, z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.*“⁵⁹

Nutnost posuzovat tvrzený jiný veřejný zájem ke konkrétní posuzované věci zdůraznil NSS ve svém rozhodnutí č. j. 6 As 65/2012 – 161 ze dne 10. 5. 2013.⁶⁰

NSS se taktéž v tomto rozhodnutí vyjádřil k otázce případného vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi. NSS uvedl, že správní úřad musí nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, by mělo být

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13.8.2009 ve věci výměny oken v městské památkové rezervaci Olomouc;

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0043_7As_0900052A_prevedeno.pdf

⁶⁰ www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem-2/

*zachováno alespoň jejich jádro. Zásadního významu je ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, podle něhož je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*⁶¹

Z hlediska vymezení hodnotících kritérií posuzování souběhu veřejných zájmů v řízení o obnově památkově chráněné nemovitosti je zásadní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009, který k činnosti orgánu státní památkové péče, k jeho posuzování, zda jsou zamýšlené práce slučitelné se zájmy památkové ochrany, uvedl: „*Takový správní orgán je tedy nepochybně povinen znát nejnovější odborně relevantní trendy v památkové ochraně a dokázat zhodnotit, zda a jak mají být v jeho činnosti aplikovány. Proto musí stále zvažovat, zda jeho dosavadní správní praxe je v souladu s aktuálním stavem vědeckého poznání v daném oboru, a pokud nikoli, je povinen ji novým vědeckým poznatkům přizpůsobit. Patříčná úroveň odbornosti je zákonným znakem jeho rozhodování a může být podrobena soudní kontrole v rámci správního soudnictví.*“

Při rozhodování podle § 14 odst. 3 zákona o památkové péči se správní orgány nemohou omezit na posouzení předmětné otázky úzce z pohledu památkové péče. Musí zohlednit i zásahy do majetkových práv žadatelů. Jinými slovy je třeba vážit zájmy státní památkové péče se zájmy jinými včetně zájmů vlastníků objektu.⁶²

Důležité vodítko pro vymezení pojmu veřejného zájmu ve vztahu k památkové péči poskytl Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52 ve kterém NSS apeloval na to, aby vyjma ochrany kulturně historického dědictví byly zohledněny také souběžné, konkurující si, veřejné zájmy, které Nejvyšší správní soud orientačním výčtem vyjmenoval.

4.2.8. Rozhodování v památkové péči jako zdroj konfliktů

Stěžejním zdrojem konfliktů v památkové péči je z povahy věci sama rozhodovací činnost, o jejích aspektech podrobně pojednávám ve výše uvedených podkapitolách.

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161

⁶² Nejvyšší správní soud svým rozsudkem č.j. 2 As 160/2018 – 29 ze dne 24. 10. 2019 potvrdil rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 8 A 29/2015 – 43 ze dne 5. 4. 2018 ve věci výměny stávajících oken za okna z tzv. EUROprofilů

4.2.9. Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda

Výkonu státní památkové péče se doposud, tj. za více než třicet let účinnosti stávajícího zákona o státní památkové péči nepodařilo opustit z hlediska účelu zbytečné a formalistické rozhodování v jednom z typů památkově chráněných území. Jedná se o zákonem danou povinnost projednat obnovu nemovitosti v území ochranného pásma kulturní památky, památkové rezervace a památkové zóny.

Dle klíčového ustanovení obnovy památkově chráněných nemovitostí, tj. § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči je vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která se nachází na ochranného pásma nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17) povinen k zamýšlené stavbě, prodejnímu stánku, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, 17).⁶³

Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní památkové péči současně uvádí, že „Povinnost vyžádat si závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 je vyloučena, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu nemovitosti v tomto ochranném pásmu, která není kulturní památkou.“⁶⁴

Ačkoli se v tomto případě nebude jednat o dostatečně validní, reprezentativní vzorek, dovolím si pro ilustraci uvést, že na MHMP OPP každoročně žádosti o projednání obnovy nemovitosti v ochranném pásmu Pražské památkové rezervace tvoří cca 1/3 z celkového objemu všech projednaných žádostí (kolem 8 200 případů). Současně je nutno vzít v potaz, že MHMP OPP se na celkovém rozhodování obnovy všech památkově chráněných nemovitostí v ČR podílí zhruba z jedné třetiny (dle závěrů

⁶³ Ustanovení § 14 odst. zákona č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴ Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní památkové péči

uvedených do kontrolního protokolu PI MKČR z roku 2018) – jedná se o interní dokument, uložený na pracovišti MHMP OPP.

4.3. Specifika a hlavní problémy územní (plošné) památkové ochrany

Podkapitolu specifika a hlavní problémy plošné památkové ochrany jsem zařadil do teoretické části práce z důvodu, který nejlépe charakterizuje Koncepci památkové péče v ČR na léta 2017 - 2020: „*Systematická plošná památková ochrana městských a venkovských historických sídel, hodnotných architektonických a urbanistických celků a jedinečných úseků kulturní krajiny patří k nejnáročnějším, ale zároveň kulturně a společensky nejstěžejnějším úkolům státní památkové péče. Ochrana specifických hodnot památkově chráněných území musí spočívat ve vzájemné spolupráci a dobře fungující součinnosti orgánů státní správy, krajů, obcí, odborné organizace státní památkové péče a vlastníků nemovitostí.*“⁶⁵

V České republice je dnes přes šest set plošně chráněných urbanistických celků, z toho 294 měst (konkrétně je to 39 městských památkových rezervací a 255 městských památkových zón) a 276 vesnic (přesněji 61 vesnických památkových rezervací a 215 vesnických památkových zón). K nim dále patří jako specifická památková rezervace komponovaný areál na Kuksu, technická památková rezervace v Josefovském údolí u Olomučan, památkové rezervace vybraných částí měst Františkovy Lázně, Cheb, Karlovy Vary a Mariánské Lázně a obce Valeč s lázeňskou kulturní krajinou, 25 krajinných památkových zón a 8 archeologických rezervací. I v evropském kontextu je tento způsob ochrany a rozsah uceleně dochovaného dědictví jedinečný.⁶⁶

Památkové rezervace jsou nejcennější uceleně dochovaná území s řadou kulturních památek, která u nás můžeme najít. Mají nenarušenou urbanistickou strukturu, tedy kompaktní historický půdorys a zástavbu v původních objemech a tvarech včetně dochovaných fasád většiny historických staveb. Důležitou součástí jsou jejich veřejná prostranství a výtvarné doplňky, zachované historické zahrady a parky, drobná

⁶⁵ Koncepce památkové péče v ČR na léta 2017 - 2020

⁶⁶ <https://www.npu.cz/cs/npu-a-pamatkova-pece/pamatky-a-pamatkova-pece/pamatkovy-fond/pamatkove-chranena-uzemi>

architektura a inventář apod. V rezervacích památkáři dbají zejména na zachování historického půdorysu sídla, tj. parcelace a uliční sítě, a na prostorovou a hmotovou skladbu zástavby. Sledují tedy i udržení výškové hladiny, uchování architektonických dominant a střešní krajiny. Status památkové rezervace chrání kvalitní historickou architekturu, ale i podobu související (a třeba méně zdobné) zástavby. Rezervace je chráněna jako celek, tedy včetně podzemních prostor, a schválení proto podléhá i úpravy povrchů nebo vegetace. Velmi důležité je sledovat zachování panoramatu s hlavními dominantami.⁶⁷

Památkové zóny mívají většinou dobře dochovaný půdorys a obvykle i hmotovou skladbu zástavby, ovšem jejich architektonický obraz nemusí být tak ucelený, jako je tomu v rezervacích. Stojí v nich totiž méně kulturních památek a některé části zóny mohly být v minulosti narušeny nějakým rozsáhlejším rušivým zásahem. Zahrnutí takových částí do území památkové zóny však umožňuje podílet se na jejich regeneraci.⁶⁸

Ochranné pásmo památkově chráněného území slouží k ochraně vnějšího obrazu památkové rezervace či památkové zóny, pro zajištění urbanistické a architektonické kvality jejich bezprostředního okolí nebo i pro uchování pohledových vztahů chráněného území k širšímu okolí. Proto památkáři regulují na území ochranného pásma také stavební činnost a další zásahy tak, aby nebyly porušeny nebo ohroženy například panoramatické a dálkové pohledy na památkovou rezervaci či památkovou zónu.⁶⁹

Přední experti oboru památkové péče, Karel Kuča a Věra Kučová v bilanční anketě mezi osobnostmi památkové péče (ZPP, 2015) komentují problémy spojené s nárůstem plošné památkové ochrany následovně: *„Ze čtyřiceti městských památkových rezervací a několika rezervací jiného typu v roce 1989 máme nyní více než 600 chráněných území. Mezi nimi je řada území skutečně velkých. Tento nárůst (díky za něj) ovšem nebyl*

⁶⁷ <https://www.npu.cz/cs/npu-a-pamatkova-pece/pamatky-a-pamatkova-pece/pamatkovy-fond/pamatkove-chranena-uzemi>

⁶⁸ <https://www.npu.cz/cs/npu-a-pamatkova-pece/pamatky-a-pamatkova-pece/pamatkovy-fond/pamatkove-chranena-uzemi>

⁶⁹ <https://www.npu.cz/cs/npu-a-pamatkova-pece/pamatky-a-pamatkova-pece/pamatkovy-fond/pamatkove-chranena-uzemi>

adekvátně doprovázen nárůstem počtu pracovníků památkové péče (jak odborné, tak výkonné složky). Když vznikala nová chráněná krajinná oblast nebo národní park, byla založena i nová správa pro toto území. Nic takového z památkové péče neznáme. Výsledkem je samozřejmě přetížení památkářů, tím spíše, že jsou z titulu památkového zákona zavalováni i zcela balastní agendou, takže jim nezbývá čas na případy skutečně důležité. A na druhé straně jsou nespokojeni vlastníci nemovitostí, kteří jsou zaskočení tím, že musí na vyřízení žádosti o závazné stanovisko mnohdy dlouho čekat, nebo že na konzultace a osobní věcné projednávání potřebných argumentů nemají přetížení pracovníci dostatek času.“⁷⁰

Jedním ze základních problémů plošné památkové ochrany, který komplikuje efektivní rozhodování, je nejasně vymezený předmět ochrany v jednotlivých vyhláškách o prohlášení měst a vesnic za památkové zóny rezervace – zatímco např. Praha, do jejíž působnosti spadá téměř třetina výkonu památkové péče v ČR má předmět ochrany svých památkově chráněných území vymezen relativně exaktně, předmět ochrany řady (konkrétně devadesáti dvou!) historických měst byl vyhláškou č. 476/1992 vymezen naprosto vágně s tím, že „*památkovou hodnotu zóny tvoří zejména význam daného území pro historickou, kulturní a jinou osobitost místa, historické vazby nemovitostí a prostorů a vnější i vnitřní obraz sídla.*“⁷¹

V Koncepci památkové péče ČR na léta 2017 - 2020 je pro efektivitu plošné památkové ochrany zdůrazňována potřeba jasně a jednoznačně vymezit a specifikovat hodnoty dotčeného území a stanovení konkrétních podmínek a pravidel jejich ochrany.⁷² (Koncepce památkové péče ČR, 2017 -2020)

Ačkoli jsou požadavky na jasné vymezení předmětů ochrany v památkově chráněných územích stále potřebnější, dosud neexistuje ucelenější metodika pro rozhodování jednotlivých případů, které pak ze strany pracovníků památkové péče mnohdy směřují do nepřijatelné a nelegitimní roviny „*takhle se nám to líbí-nelíbí*“.

Nápravu tohoto nežádoucího stavu nepřinesla ani novela památkového zákona z roku 2008 zavádějící institut plánů ochrany, jejichž prvořadým cílem bylo zefektivnění

⁷⁰ (Kuča, Kučová, bilanční anketa mezi osobnostmi památkové péče, ZPP, 2015)

⁷¹ vyhláška č. 476/1992

⁷² (Koncepce památkové péče ČR na léta 2017 -2020)

výkonu rozhodovací činnosti v územích s plošnou památkovou ochranou. Hlavním smyslem zavedení plánů ochrany bylo zakotvení konkrétních definic památkových hodnot v daném území a náprava nepřesností ve vymezení hranic těchto území.⁷³

Povzbudivým krokem vpřed ve světle výše uvedeného je naopak příklad historického jádra města Český Těšín, kde se podařilo poučit z předchozích pochybení a v roce 2014 vydalo Ministerstvo kultury opatření obecné povahy, o prohlášení území s historickým prostředím města Český Těšín za památkovou zónu. Kulturní hodnotu dané městské památkové zóny prezentuje dochované funkční a prostorové uspořádání centra města, jeho urbanistická skladba (pozemky, komunikace, veřejné prostory, vodní plochy a zeleň), architektonické soubory a jednotlivé objekty vybudované ve stylu klasicismu, secese, art deco a tradicionalismu 1. Republiky včetně architektonického a uměleckého ztvárnění fasád, v jejichž důsledku si město uchovalo historický ráz prostředí z období jeho vzniku – z konce 19. a začátku 20. století.⁷⁴

V důvodové zprávě k návrhu nového zákona o ochraně památkovém fondu, zpracované předkladateli z Ministerstva kultury, je ve výčtu nejpalčivějších problémů v územích s plošnou památkovou ochranou poukazováno také na deficit kompenzací požadavků, které orgány památkové péče ukládají vlastníkům památkově chráněných nemovitostí, což má přesah až do roviny ústavně právní. Ministerstvo kultury tuto skutečnost reflektuje, resp. ji identifikuje za jeden z klíčových problémů a v důvodové zprávě k návrhu nového zákona o památkovém fondu v tomto smyslu uvádí (cit.): *„Na základě stávajícího zákona je vlastníkům nemovitostí v památkových rezervacích a zónách, aniž by tyto nemovitosti byly kulturními památkami, ukládána řada omezení bez možnosti poskytnout za tato omezení ve veřejném zájmu náhradu z prostředků státu. Stát se tak může např. dostávat do rozporu se závazky vyplývajícími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy.“*⁷⁵

Výše uvedená problematika, stejně jako „*problematika dvoukolejnosti*“ nezůstala bez odezvy ani v případě činnosti ombudsmana, a to již v roce 2009, v rámci Souhrnné

⁷³ Zákon o státní památkové péči, úplný text zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, podle právního stavu s účinností ke dni 1. ledna 2014 a doplněný výběrem z judikatury ke dni 18. ledna 2016

⁷⁴ <http://www.tesin.cz/obcane/pamatkova-pece/pamatkova-zona-cesky-tesin/>

⁷⁵ Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o ochraně památkovém fondu: závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA

zprávy o činnosti veřejného ochránce práv. Ten upozorňuje na „*chybějící zakotvení nároku vlastníků nemovitostí v památkových rezervacích a zónách na poskytnutí příspěvku na obnovu historických objektů, které nejsou kulturními památkami.*“

Výše uvedené prohlášení veřejný ochránce práv dále upřesňuje následovně: *Dlouhodobě tak přetrvává stav, kdy vlastníci nemovitostí v památkových zónách a rezervacích jsou povinni dodržovat požadavky památkové péče při opravách těchto objektů, avšak na rozdíl od vlastníků kulturních památek nemají nárok na poskytnutí příspěvku na uchování kulturně historických hodnot objektů. Omezení vlastníků nemovitostí v památkových zónách a rezervacích tak není v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod kompenzováno. Negativně se rovněž projevují problémy s dvoukolejností ochrany památkové péče, kdy vedle sebe existují dvě samostatné instituce (památkové ústavy a památkové úřady), které v mnohých případech nahlíží na stavební záměr zcela rozdílně“⁷⁶*

5. Výzkumná část

5.1.1. Formulace výzkumných cílů:

Prvořadým cílem výzkumné části této práce je zhodnocení rozhodovací činnosti v památkové péči, která je klíčovým indikátorem naplňování veřejného zájmu památkové péče v České republice.

Empirický výzkum je realizován prostřednictvím písemných interview formou dotazníku, adresovaných vybraným oborovým expertům s tím, že budou zjišťovány souvislosti a nedostatky v rozhodovací činnosti památkové péče v ČR a na základě provedených zjištění navržena konkrétní opatření, směřující k efektivnějšímu naplňování veřejného zájmu státní památkové péče v ČR. Realizací výzkumu tedy bude odborná reflexe rozhodovací činnosti v památkové péči. Přínos výzkumu bude spočívat v poskytnutí informací, které následně poslouží jako podklady pro realizaci návrhů opatření, směřujících k alespoň částečné eliminaci nežádoucích jevů – stávajících úskalí naplňování veřejného zájmu památkové péče.

⁷⁶ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2009, Zevšeobecnění poznatků–doporučení Poslanecké sněmovně, str. 157

5.1.2. Výzkumný (výběrový) soubor

SEZNAM OSLOVENÝCH ODBORNÍKŮ V RÁMCI KVALITATIVNÍHO VÝZKUMU

Mgr. Alena Nováková, vedoucí oddělení právního a administrativního, MHMP OPP

Mgr. Aleš Bystrianský, kontrolní pracovník Památkové inspekce Ministerstva kultury ČR

Mgr. Karin Vitásková, Katedra dějin umění a kulturního dědictví, FF OU

PhDr. Jiří Chmelenský, Národní památkový ústav, odborný garant území Pražské památkové rezervace UNESCO

Bc. Petr Bunda, vedoucí oddělení památkové péče, Krajský úřad Plzeňského kraje

Ing. Daniel Janko, Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování, stavebního řádu a památkové péče, nyní SKANSKA, a.s.

Ing. Arch. Mgr. Ludmila Šolcová, CSc., architektka, urbanistka, socioložka

Pro empirickou část diplomové práce bude stěžejním zadáním realizace osobních konzultací a expertních šetření v podobě strukturovaných písemných interview ve formě dotazníků s otevřenými projekčními otázkami, adresovanými oborovým expertům, jejichž účast na výzkumu se mi podařilo dojednat v průběhu roku 2018.

Původně jsem zamýšlel realizaci polostrukturovaných rozhovorů, po osobních a telefonických konzultacích ale byla podoba dotazování změněna na dotazování písemné. Důvodem bylo umožnit osloveným expertům větší komfort tak, aby mohli zvolené dotazy lépe promyslet. Nezanedbatelnou roli hrála také skutečnost, že byli oslovení odborníci napříč celou českou republikou (od Ostravy po Plzeň).

Důležitým kritériem výběru oslovených expertů byla rozmanitost z hlediska:

- výběru typu institucí působících v oblasti památkové péče
- místa působení / zastoupení jednotlivých regionů v ČR
- reprezentace jednotlivých skupin aktérů
- postavení / zastávané pozice v rámci organizace
- délky praxe a typu vykonávané funkce v památkové péči.

Jsem přesvědčen, že výběr respondentů výzkumné části je s ohledem na limitovaný rozsah zkoumání dostatečně reprezentativní a přispěje k dosažení potřebné míry objektivity dotazování. Garancí toho by měla být výše uvedená kritéria.

Za důležité považuji oslovit expertní zástupce všech tří úrovní hierarchie výkonu památkové péče, tj. zástupce ústředního orgánu památkové péče v ČR – Ministerstva kultury, kterou reprezentuje Mgr. Aleš Bystrianský, kontrolní pracovník Památkové inspekce MKČR. Pozici zástupce krajských úřadů reprezentuje Bc. Petr Bunda, dlouholetý vedoucí oddělení památkové péče na odboru kultury a památkové péče Krajského úřadu Plzeňského kraje.

Zástupci Magistrátu hlavního města Prahy působí současně z pozice dvou výkonných orgánů památkové péče z důvodu, že pražský magistrát plní v rámci výkonu přenosné působnosti ze zákona jak roli krajského úřadu, tak roli obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Při volbě konkrétních okruhů dotazů, které postupně vyplývaly ze závěrů a zjištění učiněných v rámci zpracování teoretické části práce, pro mne bylo hlavní motivací, aby jednotlivé odpovědi oslovených expertů přinesly nová zjištění, která se nebudou u respondentů mechanicky opakovat.

Za účelem dosažení vyšší míry plurality výstupů empirického šetření je výčet oslovených expertů doplněn také o zástupce akademické sféry z Katedry dějin umění a kulturního dědictví z Filozofické fakulty Ostravské univerzity a dva zástupce, reprezentující zájmy vlastníků památkově chráněných objektů.

Vzhledem k tomu, že expertní šetření je kvalitativní povahy, je samozřejmostí, že odpovědi na ně nepřinesou numerická (kvantitativní data), která by pro výsledné vyhodnocení provedených zjištění ve vztahu k předchozí teorii přínosem nebyla.

5.1.3. Znění výzkumných otázek

Důvody stanovení následujících výzkumných otázek jsou uvedeny výše, v podkapitole 4.2 teoretická východiska základních výzkumných otázek.

Základní výzkumné otázky, vztahující se k rozhodovací činnosti v památkové péči, jsou s ohledem na předmět zkoumání následující:

- 1) Rozhodování v památkové péči ve vztahu k výstupům odborné organizace**
- 2) Geneze kvality rozhodování v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči**
- 3) Účast jednotlivých dotčených aktérů na rozhodovacím procesu**
- 4) Klíčové problémy stávajícího systému organizace památkové péče**
- 5) Role spolků v rozhodovacím procesu památkové péče**
- 6) Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči**
- 7) Míra hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči**
- 8) Rozhodování v památkové péči jako zdroj konfliktů**
- 9) Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda**

5.2. Odpovědi a závěry expertů na znění výzkumných otázek

5.2.1. Rozhodování v památkové péči ve vztahu k výstupům odborné organizace

Dle Aleše Bystrianského z Památkové inspekce MKČR kvalita písemných vyjádření podmiňuje kvalitu následného rozhodování a problematique bývá zejména

bezmyšlenkovité přejímání rozporných podmínek do výsledného závazného stanoviska – písemné vyjádření tedy může být pro OSPP jak přínosem, tak také komplikací.

Ludmila Šolcová jako zásadní předpoklad rozhodování v souladu s veřejným zájmem zdůrazňuje v rámci vedeného řízení dodržování povinnosti OSPP žadateli v rámci vedeného řízení vždy předložit toto odborné vyjádření (tj. seznámit jej s ním), aby na toto podkladové vyjádření mohl reagovat, uplatnit k němu námitky, popř. je jinak připomínkovat. Současně upozorňuje, že výklad zákona OSPP umožňuje tuto povinnost, která se výslovně vztahuje pouze na správní řízení, obejít, a to i přesto, že povinnost seznamovat žadatele s podklady řízení o závazném stanovisku výslovně doporučuje Památková inspekce MKČR.

Ludmila Šolcová k této procesní povinnosti v rámci rozhodovacího procesu dále uvádí, že (cit.): *„Projektant a investor mají právo obhájit svoje řešení, ať už formou jeho prezentace (např. v různých komisích, sborech...) nebo přímo formou vyjádření účastníka řízení (podání námitek). Pokud jsou tato práva opomíjena (po zkušenosti z jiných měst jsem byla překvapena, že řada žadatelů o tomto svém „právu – neprávů“ být informován o obsahu vyjádření NPÚ a podat do správního řízení námitky a rozporovat ho, ani netuší ...) Nejedná se při tom o úkon nadbytečný, když si uvědomíme, že se dotýká omezení práv vlastníků nemovitostí s památkovou ochranou nebo nemovitostí v plošně památkově chráněném území.“*

Za problematické Ludmila Šolcová pokládá dále nedodržování zákonem stanovených lhůt pro zpracování odborných vyjádření a apeluje na důsledné dodržování zásady legitimního očekávání ze strany OSPP.

Petr Bunda dle zkušeností z kontrol prováděných plzeňským krajským úřadem dovozuje, že (cit.): *„úřady většinou názory odborné organizace v podstatě respektují, ačkoliv v řadě případů je nezbytné návrhy podmínek a doporučení odborné organizace upravovat či redukovat s ohledem na nároky kladené na závazné stanovisko, nehledě na jeho formu (rozhodnutí x závazné stanovisko dle § 149 správního řádu). Odborná organizace leckdy navrhuje ukládat podmínky, které vycházejí přímo ze zákona, nechrání poznané kulturně historické hodnoty, ale jen hypotetické, požadují plnění neurčitých povinností, ukládají povinnosti třetí osobě nebo směřují k rozhodování mimo zákonem stanovený postup. Problematické je leckdy posuzování, zda a nakolik*

požadavky odborné organizace nepředstavují extrémní řešení nezohledňující i ostatní legitimní zájmy a hodnoty. Odborná organizace totiž uvažuje často maximalisticky, pokud se týká památkové ochrany, ale je až na správním orgánu, jak konkrétní věc posoudí s ohledem na další veřejné zájmy a legitimní zájmy vlastníka. Tyto rozpory vedou v ojedinělých případech až ke sporu mezi odbornou organizací a správním orgánem graduujícím do podávání podnětů nadřízenému orgánu a Památkové inspekci, což dále zatěžuje systém památkové péče. “

Také Karin Vitásková připomíná, že rozhoduje OSPP, a to na základě podkladů NPÚ s tím že, konečná odpovědnost leží plně na OSPP.

Daniel Janko poukazuje na to, že OSPP rozhodují dle správního řádu na základě poradenství od NPÚ, s tím, že musí rozhodovat konzistentně a jsou vázány správním řádem, čehož logickým důsledkem musí být částečně jiné rozhodnutí, než jsou podkladová vyjádření NPÚ.

Jiří Chmelenský vidí zásadní problém rozhodovací činnosti v nejednotném rozhodování, v řádu několika měsíců, kdy nejsou dodrženy lhůty s tím, že mnohdy je uplatňován dvojitý metr vůči žadatelům, kdy správní orgán rezignuje na památkové hodnoty a vůči soukromým vlastníkům postupuje příliš benevolentně, což může mít nepříznivý dopad na uchování hodnot památkového fondu.

Alena Nováková uvádí, že rozhodují OSPP, a to buď obligatorně s podklady NPÚ (co se týče vyžádání tohoto podkladu, nikoli závaznosti tohoto podkladu) nebo bez nich, vždy však dle zásady volného hodnocení podkladů – důkazů, při nedodržení lhůt doručení odborného vyjádření ze strany NPÚ má OSPP s výjimkou ust. § 10 PZ vždy možnost rozhodnout bez tohoto odborného vyjádření. Vždy ale OSPP hodnotí vyjádření NPÚ dle zásady volného hodnocení důkazů, přičemž je současně vázán dalšími právními normami, jako je zásada předvídatelnosti rozhodování a s ní spjatým vývojem aplikační praxe, ovlivňované soudní judikaturou. Rozhodování OSPP se tak stává náročným a logicky se s ohledem na výše uvedené povinnosti mohou finální výstupy tohoto rozhodování odlišovat od odborných, striktně památkářských podkladů řízení.

5.2.2. Geneze kvality rozhodování v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči.

Důležitým předpokladem naplnění cílů diplomové práce je stručná zhodnocení vývoje rozhodovací činnosti v památkové péči za poslední tři dekády, tj. zároveň za dobu dosud účinného zákona o státní památkové péči. Došlo ke zlepšení výkonu památkové péče, či jsou změny v průběhu řešeného období zanedbatelné, či dokonce úroveň rozhodování v památkové péči vykazuje sestupnou tendenci?

K otázce, jak bylo vůči vlastníkům památkově chráněných nemovitostí, kteří žádali o jejich obnovu, postupováno, lze uzavřít, že zatímco závazná stanoviska OSPP a stejně tak odborná vyjádření NPÚ v 90. letech a ještě krátce i po roce 2000 byla co do rozsahu z většiny tvořena výrokovou částí. Odůvodnění těchto závazných stanovisek bylo v drtivé většině případů pouze jakýmsi appendixem, z pohledu nároků dneška jen stěží představitelných. Dlužno dodat, že významnou roli v tom sehrálo jak přijetí nového správního řádu, tak také rozhodovací činnost soudů, na což v písemné odpovědi poukazuje Mgr. Alena Nováková, která se domnívá, že *„od doby působnosti zákona o státní památkové péči došlo k výraznému posunu v kvalitě rozhodování, což je nepochybně důsledkem jednak společenskopolitických změn, které nastaly od doby přijetí zákona o státní památkové péči, jednak změn v oblasti právního prostředí, a sice změn v souvislosti se schvalováním nových právních předpisů nebo v souvislosti se soudní judikaturou. S ohledem na práva každého, kdo může přijít do kontaktu se státní památkovou péčí, je naprosto nezbytné, aby rozhodnutí, která orgány státní správy památkové péče vydávají, působila svou přesvědčivostí a byla následně přezkoumatelná, ať už v rámci hierarchie správního rozhodování prostřednictvím řádných prostředků, nebo mimořádnými postupy, ale i v rámci správního soudnictví.“*

Další z oslovených expertů, Aleš Bystrianský, má za to, že *„S postupným rozšiřováním a zlepšováním právního i odborného povědomí pracovníků památkové péče se zvyšuje i jakost rozhodování v památkové péči, ačkoliv stále je v právní i odborné oblasti dost prostoru pro zlepšení.“*

Daniel Janko spatřuje v kvalitě rozhodování jednoznačně stoupající tendenci, a to z řady důvodů. Jednoznačným důkazem tohoto tvrzení je nesporně obsáhlejší zdůvodňování všech písemných výstupů, a to jak na úrovni odborné organizace, tak také u správních orgánů. Domnívá se, že tento trend není zdaleka jen doménou památkové péče, ale de facto všech institucí veřejné správy. Za klíčové důvody tohoto pozitivní posunu považuje stupňující se tlak veřejnosti na kvalitu veřejné správy, přijetí nového správního řádu před necelými patnácti lety, rozhodovací praxi soudů, které prostřednictvím judikatury nastavují další požadavky a v neposlední řadě také širší nabídku vzdělávání v oboru, včetně vzniku samostatných specializovaných oborů v rámci univerzit.

Také odborný garant území Pražské památkové rezervace UNESCO PhDr. Jiří Chmelenský, z Národního památkového ústavu, v realizovaném šetření konstatuje, že kvalita rozhodování prošla pozitivní změnou směrem k lepšímu a připomíná, že (cit): *„Na pražském pracovišti odborné organizace jsou dochovány spisy jednotlivých domů z konce osmdesátých let minulého století až do současnosti. První odborná vyjádření byla z dnešního pohledu velmi primitivní. Jednoduchý popis prací, dvěma, třemi větami a výrok souhlasím/nesouhlasím. Tato struktura byla dlouho zachována, až někdy do roku 2000.“*

Architektka, socioložka a urbanistka Ing. Arch. Mgr. Ludmila Šolcová považuje stávající památkový zákon za sice zastaralý, ale životaschopný, a v rámci ochrany kulturního dědictví jako vcelku efektivní, k čemuž významně přispěla nejen jeho novelizace, ale i změny (novely) některých ústavních zákonů (správní řád, stavební zákon, apod.) a předpisů, především však novější judikatura.

Má ale za to, že bylo zároveň rozhodování více formalizováno. Dokladová část (zejména dokladování plných mocí od vlastníků dotčených pozemků, či SVJ apod.) je vyžadována orgánem památkové péče tak precizně a důsledně, že je nutné věnovat jejímu zajištění před podáním žádosti soustředěnou pozornost (u většího souboru staveb - mimořádně časově náročná činnost „inženýringu“). Oproti minulosti jsou závazná stanoviska rozšířena o podrobný výčet navrhovaných stavebních zásahů (předmět žádosti) a podrobné odůvodnění, což vede ke zvýšeným nárokům na prostudování

projektové dokumentace a to zejména v úrovni odborného vyjádření NPÚ, který zároveň provádí i archivní zjištění, konzultační činnost, odborný památkový dohled. Při takovém vytížení jednotlivých pracovníků a rozsahu agendy, dochází často k chybovosti v popisu předmětu podané žádosti, zdůvodnění nejsou přesvědčivá.

Petr Bunda na základě zkušeností z praxe v Plzeňském kraji konstatuje, že od roku 1988 došlo postupně ke zvyšování kvality rozhodování spočívající zejména v lepším a obsáhlejší odůvodňování závazných stanovisek a lépe zvládnutou procesní stránkou. Vliv na to mělo rozhodování správních soudů a nový správní řád. I přes tento trend se ale dlouhodobě objevují nedostatky při ukládání podmínek a jejich nedostatečné odůvodňování.

Podle Karin Vitáskové stoupají především nároky na podobu a kvalitu vedeného správního řízení a následných rozhodnutí. Pro OSPP je důležitá orientace v jiných zákonných normách než je pouze zákon o státní památkové péči a na něho navazující vyhlášky. V první řadě se musí vypořádat formálně se všemi náležitostmi, které obnáší správní řízení, poté musí správně uchopit odbornou stránku věci. Studium zákonných a podzákonných předpisů již není dostačující. OSPP, především v rámci věcného řešení řízení musí reflektovat závěry v rámci soudní judikatury. V porovnání s obdobím před účinnosti nového správního řádu jsou výsledné správní akty rozsáhlejší. Výroková část je, dle potřeby členěná na více výroku, které takto posuzují předloženou žádost ve vícero úrovních (přípustné, přípustné za podmínek, nepřípustné, stanovení lhůty pro splnění uložené povinnosti).

Celkové hodnocení geneze rozhodovací činnosti v památkové péči za poslední tři dekády vyznívá ze strany všech dotazovaných povzbudivě. Oslovení experti mají za to, že došlo k výraznému nárůstu kvality rozhodovací činnosti, a to zejména co do přesvědčivosti meritorních písemných výstupů. Důvody tohoto zlepšení ale každý z expertů spatřuje v něčem jiném.

5.2.3. Účast jednotlivých dotčených aktérů na rozhodovacím procesu

Jiří Chmelenský zmiňuje, jakým způsobem se na naplňování veřejného zájmu podílí odborná organizace. Ta vydává nejen podkladová odborná vyjádření pro potřeby

správního orgánu, ale také vyjádření samotným vlastníkům památkově chráněných nemovitostí (mimo institut správního řízení) a poskytuje jim zdarma konzultační činnost (tzv. bezplatná odborná pomoc dle § 32 odst. 2 písm. f) památkového zákona).

V tomto smyslu se k poslání odborné organizace obdobně vyjadřuje i Aleš Bystrianský. Ten současně upozorňuje také na povinnosti vlastníků památkově chráněných nemovitostí, tj. řádně o tyto nemovitosti pečovat. Ze strany OSPP je nutné vyváženě posuzovat veřejný zájem na úseku památkové péče a současně zájmy vlastníků.

Daniel Janko spatřuje výhradního nositele naplňování veřejného zájmu památkové péče v OSPP a v této souvislosti uvádí (cit.): „*Veřejná správa je v Česku ustavena tak, že plnění veřejných zájmů náleží státní správě. To znamená, že v případě památkové péče mají tuto povinnost správní orgány. Na druhou stranu ale odborná organizace plní ze zákona tolik povinností, že bylo nespravedlivé tvrdit, že není stejně tak garantem veřejného zájmu, jako výkonné orgány. K naplnění cílů dále významným způsobem přispívají spolky, např. Klub Za Starou Prahu, jehož činnost sahá až do počátku 20. století. Celospolečensky nelze opomenout ani vliv médií, odborné veřejnosti a samostatnou kapitolou je pak jednání vlastníků památkově chráněných staveb.*“

Aleš Bystrianský apeluje na vlastníky nemovitostí, kteří jsou předmětem zájmu památkové péče – adresátem rozhodovací činnosti. Ti by v první řadě měli plnit své zákonné povinnosti a pečovat o tyto nemovitosti v souladu se zájmy památkové péče. Ze strany odborné organizace by jim měly být bezplatně poskytovány odborné rady a další podklady (písemné, ikonografické, aj.). Ze strany dotčených orgánů má docházet k vyváženému posuzování veřejného zájmu na úseku památkové péče a zájmy vlastníků nemovitostí. Úkolem státu je pak srozumitelná legislativa a jasně definovaný předmět veřejného zájmu v oblasti památkové péče, stejně tak i možnost příspěvku vlastníkům při obnově svých nemovitostí.

Dle Petra Bundy se (cit.)“ „*možnosti odvíjí od rámce, v němž se mohou jednotliví aktéři pohybovat. Pole jednotlivých aktérů je značně různorodé, od vlastníků památkových objektů, přes Ministerstvo kultury, krajské a městské úřady, magistráty, NPÚ, města a menší obce, nadace, spolky, obecně prospěšné společnosti, školy, stavební*

společnosti, restaurátory, archeology, archeologický ústav až po policii, a to ještě nějací aktéři byli jistě opomenuti. Škála možností od toho odvíjejících je velmi rozmanitá. Možnosti podílu na naplňování veřejného zájmu spočívají nejen v realizaci velkých obnov, ale především v průběžné údržbě památek ze strany vlastníků, v kvalitním a rychlém rozhodování správních orgánů, relevantních odborných podkladech a přesné evidenci ze strany NPÚ, fungujícím systému kompenzace omezení vlastnického práva ze strany státu, vhodně cílených dotacích, ať už na státních, krajských či na obecní úrovni. Školy by měly vzdělávat žáky a studenty tak, aby si vážili a alespoň respektovaly historické kulturní dědictví, a vychovávat odborníky, kteří zabezpečí konzervaci a obnovu památek. Cena by neměla být hlavním kritériem výběru zhotovitele prací, u památek by měla být preferována kvalita a trvanlivost. S tím souvisí bohužel poměrně častá skutečnost, že řemeslníci nezvládají klasické postupy a výsledek jejich práce degraduje úsilí všech ostatních aktérů. “

Ludmila Šolcová připomíná zejména zákonem dané povinnosti vlastníků náležitě pečovat o památkově chráněnou nemovitost s tím, že vlastník by měl být s těmito povinnostmi dobře seznámen a zároveň počítat s tím, že na něj mohou být ze strany orgánů památkové péče kladeny nemalé nároky včetně případných sankcí za situace, kdy tyto povinnosti nedodrží.

Příležitost do budoucna vidí ve „*smysluplném zlepšení spolupráce mezi odbornou organizací památkové péče a správním orgánem*“ a také v možnostech účinnější koordinace rozhodovací činnosti s orgány územního plánování.

Ludmila Šolcová v tomto smyslu uvádí, že (cit.) „*je nezbytné garantovat ochranu hodnot území a urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Ochrana veřejného zájmu, respektive ochrana kulturního dědictví vyžaduje bezprostřední a velmi kvalifikovanou součinnost jak odborné organizace památkové péče, tak správních orgánů či nadřízených orgánů s orgány územního plánování. Důležitým aktérem se tedy stává i orgán územního plánování, který vydává a posuzuje nejen soulad s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování, ale v případě změn v území vydává i závazné stanovisko (určujícím kritériem při posuzování je jejich význam pro ochranu veřejných zájmů podle stavebního zákona).*“

Karin Vitásková oproti tomu zdůrazňuje v rámci vzdělávání zájemců o obor památkové péče potřebu poskytnutí relevantních (nezkreslených) informací v tom smyslu, jaké jsou kompetence, práva a povinnosti všech aktérů v rámci výkonu památkové péče.

Podobně Alena Nováková připomíná „osvětovou – vzdělávací roli“ subjektů v oblasti památkové péče, která by měla být doménou odborné organizace. Dále k naplnění veřejného zájmu památkové péče mohou přispět dotační tituly (poskytované buď přímo ze státního rozpočtu, popř. rozpočty územně samosprávních celků a důsledné uplatňování nápravných a sankčních postupů ze strany OPP s tím, že represivní funkce těchto opatření by měla vést k tomu, aby se protiprávní jednání vůči památkovému fondu „nemohlo vyplatit“.

5.2.4. Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče

Alena Nováková se domnívá, že „na základě znalosti působení spolků v oblasti stavebního řízení je najít rovnováhu mezi možnostmi spolku hájit veřejné zájmy a rozhodováním o zájmu jednotlivce velmi složité, diskutabilní a mnohdy i kontraproduktivní.“ Přesto považuje působení spolků v oblasti památkové péče za vhodné, ale pouze v rovině osvětové, doporučující. Případnou možnost účastenství spolků v řízeních dle zákona o státní památkové péči považuje za velmi diskutabilní.

Aleš Bystrianský zdůrazňuje, že je ze strany spolků nutné znát legislativní rámec a prezentovat své názory nestranně za účelem ochrany kulturního dědictví.

Jiří Chmelenský z Národního památkového ústavu důležitost činnosti spolků ilustruje na příkladu Klub za Starou Prahu, jehož činnost doznala v průběhu jeho působení značných ideových proměn. Uvádí příklad, kdy *„se Klub Za Starou Prahu na počátku 20. století aktivně angažoval v „asanaci“ původní zástavby Podskalí a jeho lobbingu málem nezůstala ušetřena ani známá Podskalská celnice. Klub byl tehdy zastáncem moderní činžovní výstavby a rychlé proměny Prahy v tehdy moderní město. Naopak dnes se klub staví dle mého osobního názoru až do role „totálního“ konzervátora historického centra Prahy.“*

Za hlavní poslání spolků považuje Daniel Janko hlavně osvětovou činnost a propagaci kulturního dědictví a připomíná jejich roli ve významných a mediálně známých kauzách

nedávné minulosti, jako je případ Lázní Kyselka, Havířovské nádraží, Módní dům Ostravica a další, „*kdy prostřednictvím médií burcovaly veřejnost a cesta k nápravě stavu byla doplněna právě o tento chybějící prvek.*“

Ludmila Šolcová hodnotí činnosti spolků, jejichž cílem je výzkumná a badatelská činnost v místě působení - v podobě např. mapování a terénní dokumentace památek, zpracování historie objektů, jejich popis, soupis zaniklých, publikační, informační a osvětová činnost, propagace památek nebo snaha o záchranu ohrožených památek apod., za velice pozitivní.

Stejně tak snaha odborně zasáhnout do podoby nového památkového zákona, respektive jeho kvalifikované připomínkování, nebo zájem se vyjadřovat k realizacím památkové obnovy v místě, jsou dle Ludmily Šolcové přínosné s tím, že „*názorové střety jsou právě v případě ochrany kulturního dědictví alarmující a posilují snahu hledat správné a přijatelné řešení.*“

Za velmi problematické ale považuje vlastní zavedení účasti veřejnosti v památkových řízeních, které se objevilo při přípravě nového památkového zákona a dodává, že „*Účast spolků v řízeních je modelem, který by mohl vést sice k větší kontrole ochrany veřejného zájmu, ale přiznání pozice účastníka řízení by v mnoha případech (zejména u účasti účelově založených spolků) zatížilo (zejména časově) povolovací proces.*“

Dle Petra Bundy mohou spolky sehrát velmi významnou roli při zachování a obnově památek několika způsoby. Lze stanovit tři rámcové okruhy činností spolků v oblasti památkové péče, které se vzájemně prolínají: Prvním je provádění a administrace obnovy památek vlastními silami, druhým je získávání finančních prostředků na obnovu (sbírky) a třetím vzdělávací a propagační činnost. Spolky spjaté s památkovými objekty vykonávají záslužnou práci a zároveň určitým způsobem často propojují obyvatele dané lokality s historií místa, a tak umožňují vybudovat vztah k dochovaným hodnotám. Pro pozitivní dopad činnosti spolků je důležitá spolupráce všech dotčených institucí a vlastníků památkově chráněných objektů. Svévolné a nepromyšlené zásahy ze strany spolků, byť v dobrém úmyslu, hrozí poškozením památkových hodnot. Problémem pro památku také může být přehnaná ambicióznost spolku spojená s nedostatkem lidských a finančních zdrojů.

Karin Vitásková upozorňuje na to, že spolky se svým veřejným vystupováním často snaží cíleně změnit obecné mínění veřejné společnosti. Někdy oprávněně a fundovaně, někdy zase s nedostačujícími informacemi případně neobjektivními a účelovými názory.

5.2.5. Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči /Problematické aspekty kontrolní činnosti rozhodování v památkové péči

Právnička Alena Nováková vysvětluje mechanismy kontrolní činnosti v památkové péči z pohledu zákona, přičemž zdůrazňuje princip nadřízenosti, kdy „rozhodnutí vydávaná v prvním stupni obecními úřady obcí s rozšířenou působností přezkoumávají krajské úřady, jako orgány odvolací a rozhodnutí, která vydávají krajské úřady, jako orgány prvního stupně, jsou přezkoumatelná ministerstvem kultury. V hl. m. Praze je situace odlišná, neboť Magistrát hl. m. Prahy vykonává působnost jak obecního úřadu obce s rozšířenou působností, tak krajského úřadu a nadřízeným správním orgánem je ministerstvo kultury. Proti rozhodnutí vydanému v posledním stupni lze podat správní žalobu. Pravidla kontroly (opravné prostředky, mimořádné postupy) jsou nastavena v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů.“

Podobně se k dané otázce vyjadřuje Aleš Bystrianský z památkové inspekce, který zdůrazňuje pravidelnost a systematičnost této kontrolní činnosti s tím že, „úroveň rozhodovací činnosti prvoinstančních orgánů má zlepšující se tendenci.“

Jiří Chmelenský má naopak za to, že kontrolní činnost realizovaná Ministerstvem kultury není v řadě případů dostatečně účinná mj. z důvodu, že správní orgány nižší instance po zrušení jejich rozhodnutí a vrácení k novému projednání rozhodovaly způsobem, který se ve výsledku nelišil od původního. Za vhodné řešení v případě sporu považuje „převedení rozhodování na nějaké „expertní“ oddělení památkové péče, které by vydalo vlastní správní rozhodnutí v dané věci.“

Jiný úhel pohledu má na kontrolní činnost rozhodování v památkové péči Daniel Janko. Ten rozlišuje kontrolu na úrovni správních orgánů a paralelně k tomu kontrolu výstupů podkladových vyjádření, vydávaných pro potřebu rozhodovací činnosti odbornou

organizací. V tomto směru uvádí, že „*Vnější, zcela nezávislé kontrole je podrobena pouze činnost výkonných / správních orgánů, a to pouze po určité úrovni v hierarchii systému s tím, že rozhodování památkové inspekce jako nejvyššího kontrolního orgánu již logicky žádné kontrole nepodléhá, není již kým. Odborná činnost památkového ústavu pro změnu podléhá pouze kontrole vnitřní, v rámci samotné organizace a pak také, dá – li se to tak říci, kontrole v rámci řízení vedených právě správními orgány. Tam se ale ve většině případů jedná o uvedení odborného vyjádření do souladu s předpisy, které památkový ústav není povinen řešit.*“

Odlišný úhel pohledu na kontrolní činnost v památkové péči představuje architektka a socioložka Ludmila Šolcová, která zdůrazňuje zejména stávající nedostatečné pravomoci Památkové inspekce, dané zákonem, tj. chybějící pravomoc výkonnou (nařizovací), kdy „*V případě zjišťování nedostatků, týkajících se péče o kulturní památky, navrhuje památková inspekce pouze opatření k jejich odstranění příslušnému orgánu památkové péče. Při zjištění pochybení nebo neoprávněného jednání či nedodržování závazného stanoviska má pouze kontrolní a iniciační pravomoc. To se týká i např. ukládání pokut nebo jejich vymáhání. Památková inspekce MK pouze navrhuje. Její pravomoci vůči samotným vlastníkům KP jsou nedostatečné, systém se jeví jako neefektivní. Kontrola míry ohrožení veřejného zájmu je z povahy věci v tomto případě účinná pouze podmíněně.*“

Podobně jako Daniel Janko, také Ludmila Šolcová připomíná (ne)možnosti uplatňování kontrolní činnosti výstupů odborné organizace památkové péče (NPÚ) vycházející z toho, že „*odborná vyjádření NPÚ nemají závazný charakter a jsou pouze podkladem pro rozhodování správního orgánu, analogická kontrola nedostatků tak neexistuje, respektive se nepřímě projeví při vyhodnocování podkladů závazného stanoviska správního orgánu.*“

Petr Bunda, oproti ostatním respondentům, konstatuje, že „*Určitá kontrola probíhá i ze strany veřejnosti, ať už formou činnosti různých spolků nebo podnětů příslušným správním orgánům.*“

Karin Vitásková považuje kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči za dostačující a podobně jako Petr Bunda uvádí, že „*OSPP jsou průběžně v rámci*

plánovaných kontrol prověřovány, zda rozhodují v souladu se všemi platnými právními předpisy a v zájmu státní památkové péče. Žadatel má možnost se proti vydanému správnímu aktu bránit, a to včetně soudního přezkumu.“

5.2.6. Klíčové problémy stávající systému organizace státní památkové péče

Výčet klíčových problémů stávajícího systému památkové péče, tak jak je vidí oslovení experti, je pro lepší přehlednost a srozumitelnost sumarizován výčtem v následující tabulce:

Mgr. Aleš Bystrianský
<ul style="list-style-type: none"> - obecně zastaralá legislativa a zní pramenící: - chybějící institut případného vyvlastění kulturní památky - u nemovitostí, které nejsou samostatně prohlášenou kulturní památkou, současně jsou ale pod plošnou památkovou ochranou chybí zákonem daná možnost nařídit nápravu jejich nevhodné obnovy
PhDr. Jiří Chmelenský
<ul style="list-style-type: none"> - nesoulad mezi výstupy odborné organizace a následného rozhodování OSPP - časté podcenění obtížně kvantifikovatelných kulturně historických hodnot
Mgr. Alena Nováková
<ul style="list-style-type: none"> - nerespektování zavedené rozhodovací praxe a neodůvodněné odchylky od této rozhodovací praxe, bez legitimních důvodů - mnohdy nedostatečná kvalita písemných odborných vyjádření NPÚ, kdy tato postrádají náležité odůvodnění negativního výroku - identifikace památkového fondu
Mgr. Karin Vításková
<ul style="list-style-type: none"> - zastaralý památkový zákon včetně neaktuálního pojmosloví

- chybějící vzdělávání již od úrovně základních škol
- na úrovni VŠ rozšířit terciární vzdělávání o výuku legislativy spojené s výkonem památkové péče

Bc. Petr Bunda

- především personální a finanční poddimenzovanost systému
- navenek složité a nepřehledné působení systému památkové péče, kdy běžní lidé směřují jednotlivé složky památkové péče v jednu
- kontinuální nárůst administrativy na úkor možnosti provádět průběžný dozor památkového fondu
- systém plýtvá energií na marginálních záležitostech na úkor péče o hodnotné památky, potřebného dozoru a správního trestání

Ing. Daniel Janko

- nedostatečná přehlednost stávajícího systému
- nekonzistentnost rozhodování obdobných případů
- těžko řešitelný klientelismus na straně jedné a přílišný aktivismus na straně druhé
- nepřesně vymezené vyhlášky k prohlášení památkově chráněných území
- ukládání řady povinností vlastníkům památkově chráněných nemovitostí bez adekvátní kompenzace

Ing. arch. Mgr. Ludmila Šolcová, CSc.

- erudovanost památkářů a s tím související kvalita vyjádření odborné organizace
- nepředvídatelnost odborných vyjádření a následného rozhodování OSPP
- vymahatelnost uložených pokut a jejich sazba
- účinná koordinace jednotlivých činností a jejich provázanost s ostatními subjekty hájící veřejné zájmy

- podfinancování dotačních titulů na obnovu kulturních památek
- absence nového zákona, který by reflektoval aktuální situaci
- střet ekonomických zájmů samospráv s požadavky památkové péče na podobě zachování kulturního dědictví

5.2.7. Hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči

Alena Nováková zdůrazňuje prioritu posuzovat řešenou věc z hlediska zájmů, k jejichž ochraně je povolán, tedy z hlediska ochrany kulturního dědictví v rozsahu mezinárodních závazků a zákona o státní památkové péči a předpisů vydaných k jeho provedení, přičemž *„musí orgán státní památkové péče vždy posuzovat věc tak, aby nevolil extrémní řešení, které je zcela odtržené od reality doby. Tato skutečnost vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu.“*

Podle Aleše Bystrianského se *„jedná se o velmi citlivou oblast, ve které záleží hodně na subjektivním hodnocení priorit veřejných zájmů. Většinou se orgány památkové péče snaží hájit zájmy památkové péče a zároveň zohlednit i jiné důležité veřejné zájmy (doprava, požární bezpečnost), přičemž ve většině případů se podaří nalézt kompromisní řešení.“*

Jiří Chmelenský poukazuje na diametrální odlišnost pohledů jednotlivých aktérů na danou věc, kdy uvádí, že (cit.): *„Ono hodnocení vyplývá z odlišného úhlu pohledu na věc, jinak veřejný zájem vidí státní organizace s nemovitostí v Praze a jinak veřejný zájem vidí soukromý investor s nemovitostí v Praze. Vhodné by bylo „vybalancování“ poměru veřejného zájmu mezi soukromým investorem a státní organizací. Dochází tak k nerovnoměrnému rozhodování – soukromému investorovi je dovoleno správním orgánem mnohem více ústupků než státními investorovi. V praxi tak dojde k paradoxní situaci, kdy objekty srovnatelné kategorie, státní objekty, památky mají v plošně chráněných územích mnohem vyšší kulturně-historické hodnoty i s veřejným zájemem oproti soukromému investorovi, kterému je dovoleno výrazné snížení kulturně-historické hodnoty ve prospěch zvýšení vlastního veřejně-užitného zájmu.“*

Daniel Janko uvádí, že (cit.) „*hodnocení či posuzování konkrétní věci by nemělo fungovat ve vakuu, ale ve snaze vidět všechny podstatné souvislosti. Vezmeme – li si jako modelový příklad obnovy památkově chráněné stavby výměnu oken, která s sebou nese vždy náklady pro vlastníka domu, bude potřeba zohledňovat jiné okolnosti v Praze a jiné na vesnici na Osoblažsku, kde je víc než pravděpodobné, že podobný dům generuje naprosto nesrovnatelně nižší příjmy než činžák v historickém jádru Prahy.*“

Z důvodu, že každý posuzovaný případ je specifický a vyžaduje kromě jiného i velkou míru individuální správního uvážení, tedy i uvážlivého posouzení zájmů veřejných a soukromých by dle Ludmily Šolcové měl být vedle zájmu na památkové ochraně věcně a nepředpojatě sledován také zájem vlastníka, který logicky navrhuje řešení ekonomicky udržitelná.

Petr Bunda odkazuje na to, že orgán památkové péče musí brát v potaz i jiné veřejné zájmy, než je památková péče, přičemž: „*Problémem samozřejmě v řadě případů zůstává, který veřejný zájem by měl být upřednostněn. Nelze patrně vytvořit nějaký obecný manuál na posouzení přednosti veřejných zájmů, ale přednost by měly mít patrně veřejné zájmy na ochraně života a zdraví osob a zvířat. Vždy záleží na konkrétní situaci, nicméně by ochrana památky neměla ustupovat bez dostatečně závažného důvodu.*“

Podle Karin Vitáskové se obor památkové péče sice může zdát vysoce konfliktní, ale v podstatě zde v tomto oboru platí obecně, to co jinde. Každá ze zúčastněných stran v určité záležitosti má své zájmy, představy a cíle. Je jen na daném oboru, zde na památkové péči, aby uměla jasně definovat své odborné požadavky, které budou přiměřené řešení problematice. Dalším podstatným faktorem je jednotné vystupování odborné složky s orgánem.

5.2.8. Veřejný zájem památkové péče jako zdroj konfliktů

Podle Aleny Novákové se „*zájem na ochraně kulturního dědictví jako zájem veřejný velmi často dostává do konfliktu s jinými veřejnými zájmy, k jejichž ochraně jsou povolány jiné správní orgány (např. požární bezpečnost, hygiena, stavební předpisy*

a normy), ale i se zájmy soukromými, legitimními zájmy vlastníků památkově chráněných objektů např. na jejich ekonomicky udržitelném využití. Právní úprava má stanoveny procesní postupy řešení konfliktů mezi jednotlivými veřejnými zájmy. Otázka řešení konfliktů mezi zájmem veřejným a soukromým je součástí procesu rozhodování správního orgánu v mezích právních předpisů, závazků vyplývajících ze závazných mezinárodních smluv a s ohledem na judikaturu soudů, která dospěla k závěru, že památková péče nesmí volit extrémní řešení, které by bránilo legitimnímu nakládání předmětem vlastnického práva.“

Aleš Bystrianský vidí zdroj konfliktů zejména ve střetu veřejného zájmu na ochraně kulturního dědictví, logicky narážejícího jak na jiné veřejné zájmy, tak na zájmy vlastníků nemovitostí na co nejvýhodnějším zhodnocení jejich nemovitostí. Vždy tak záleží na rozumném zhodnocení proporcionality mezi zájmy památkové péče a vlastníka, přičemž důležitou roli hrají i schopnosti orgánů památkové péče precizně a srozumitelně formulovat své požadavky na ochraně zájmů památkové péče.

Jiří Chmelenský poukazuje na aktivity developerských skupin „prosazujících jiné zájmy – odemčení tzv. zablokovaných lokalit v územním plánu, představujících zásadní plošné ohrožení památkových hodnot ve velkém měřítku, resp. ohrožení památkových hodnot malého lokálního rozsahu (např. v přípustěné nástavbě objektu). Každé toto narušení představuje konflikt, nesoulad mezi odbornou organizací a správním orgánem.“

A dále dodává, že „onen veřejný zájem sám může působit konflikt např. u veřejných infrastrukturních staveb, jako jsou v případě Prahy mosty. Mosty v Pražském centru jsou bez výjimky architektonické, ale i technické skvosty dotvářející charakter historického centra Prahy v blízkých i dálkových pohledech. Veřejnost jejich ohrožení (architektonické změny) velmi citlivě vnímá, ale zároveň jsou „voličsky“ nevděčným tématem, neboť pravidelná údržba mostů stojí vysoké částky a není nikde vidět.“

Daniel Janko považuje památkovou péči za zdroj konfliktů stejně jako každý jiný veřejný zájem a zároveň uvádí, že (cit.): „každá ze zúčastněných stran má svá práva a povinnosti a každý jednotlivec je vnímá po svém. Uvážíme – li ale, že smysluplně řešené konflikty ženou svět kupředu, neměl by to být z podstaty problém. Zásadní konflikty spatřuji zejména v nedostatečné komunikaci mezi jednotlivými proti sobě

stojícími stranami, bezohlednosti při prosazování vlastních zájmů na úkor celku a častém nepochopení vlastní role v rámci systému. “

Ludmila Šolcová spatřuje zdroje konfliktů ve volbě krajních / památkově extrémních řešení), které by nepřijatelně zasáhly do vlastnických práv žadatele - pak je konflikt logickým důsledkem takového počínání.

Zdrojem konfliktů mohou být dle Ludmily Šolcové také „*sdružení různých skupin obyvatel, které hájí svoje zájmy, často ve své podstatě velmi individuální a protikladné navrhovaným řešením, nicméně deklarující, že veřejný zájem je i jejich zájmem; pokud nedojde k dohodě, dochází ke konfliktu.*“

Řešení případných konfliktů je pak dle Ludmily Šolcové úkolem správních orgánů (konkrétně orgánů památkové péče a stavebních úřadů) a v případě, že postupují v souladu se zákony, jsou jim dány nástroje jak tyto konflikty veřejného a soukromého zájmu řešit.

Petr Bunda památkovou péčí považuje „*za zákonitý zdroj konfliktů, když se omezeními a zákazy snaží ochránit památkové hodnoty. Jak praxe prokázala, pokud se s vlastníkem jedná korektně, vysvětlí se mu hodnoty jeho objektu a navrhne schůdné řešení, dokáže se v mnoha případech předejít řadě sporů. Poměrně často se ale objevuje na straně NPÚ určitý památkový extremismus s nepřiměřenými požadavky, což vyvolává odpovídající negativní reakci ze strany vlastníka vedoucí až k těžko řešitelným konfliktům.*“

Karin Vitásková ve stručné odpovědi podotýká, že „*v našem právním státě koexistuje vedle sebe mnoho veřejných zájmů s tím, že je důležité si vymezit, co je smyslem a cílem řešené věci, tj. že se jedná o oblast, ve které každá ze zainteresovaných stran musí přijmout určité kompromisní řešení.*“

5.2.9. Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda

Za zásadní nedostatek zákona o státní památkové péči v účinném znění Alena Nováková považuje neexistence definic pojmů, které zákon užívá. Toto tvrzení Alena Nováková dále rozvíjí následovně (cit.): *V aplikační praxi tato skutečnost činí nemalé problémy. S ohledem na tolikrát zmiňovanou judikaturu soudů musí správní orgány respektovat, že pojmy, které sice zákon o státní památkové péči používá, ale nedefinuje, musí vykládat ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Předmět ochrany sledovaný tímto právním předpisem je odlišný a proto v praxi dochází k situacím, kdy konkrétní zásah, který je významný z hlediska ochrany zájmů sledovaných státní památkovou péčí, je z hlediska předpisů účinných na úseku stavebního práva nevýznamný, což v praxi znamená, že ani orgán státní správy památkové péče nemůže aktivně činit žádná opatření ve vztahu k řešení takového zásahu. Typicky např. reklamní plachty umístěvané na domech v památkových rezervacích či zónách jsou mimo regulaci zákona o státní památkové péči, protože je nelze dle výkladu stavebních úřadů považovat za zařízení. V této souvislosti považují za více než vhodné, aby nová právní úprava obsahovala legální definice užívaných pojmů.*

Dalším nedostatkem stávající právní úpravy je dle Aleny Novákové nemožnost orgánů státní správy památkové péče jakkoliv zasáhnout v případě nečinnosti vlastníků nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale jsou na památkově chráněných územích, v případech, kdy se o své nemovitosti nestarají a nechají je chátrat. V takových případech nemá orgán státní správy možnost uložit nápravné opatření, nařídit provedení zabezpečovacích prací či uložit správní trest. Zakotvení takové možnosti by jistě přispělo ke zkvalitnění péče o kulturní dědictví.

Jiří Chmelenský vyjmenovává zejména nedostatečné postihy a nedotknutelnost vlastnického práva kulturní památky. Redefinice pojmu kulturní památka by měla zahrnout definici ve smyslu, že „nemovitá kulturní památka je veřejným kulturně historickým zájmem, jež vlastník se zavazuje památku vlastnit v přiměřeném a odpovídajícím kulturně-historickém i stavebně-technickém stavu,“ kdy při nedodržení

(výše uvedených parametrů) bude majiteli památka dočasně odejmuta, na náklady státu uvedena do odpovídajícího stavu a náklady její obnovy budou po majiteli vymáhány.

Obdobně jako Alena Nováková také Daniel Janko shledává zásadní nedostatek stávající legislativy v *„problematickém výkladu některých ustanovení zákona o státní památkové péči, kdy např. ustanovení § 14 i přes několik novelizací není schopno absorbovat škálu případů, které mají či nemají podléhat obnově. Například pojem umístění zařízení je vykládán velmi komplikovaně a nejednotnost stavebních úřadů v tomto ohledu problém jen násobí.“*

Ludmila Šolcová zdůrazňuje nepřehlednost legislativního prostředí a upozorňuje na nutnost důkladněji zpracovat návrh nového zákona o státní památkové péči s tím, že (cit.) *„Bez existence nového kvalitního památkového zákona včetně jasného zakotvení pojmu veřejný zájem v právním prostředí, jeho správné interpretace a uplatňování v památkové praxi, nedojde pravděpodobně k vyřešení stávajících legislativních nedostatků.“*

Přesto, jak jsem již zmínila, existuje určitá shoda na tom, že stávající platný památkový zákon (zák.20/1987 Sb., o státní památkové péči) je za této situace možné považovat, i přes svoje nedostatky, za poměrně efektivní a fungující nástroj ochrany kulturního dědictví. Doufáme, že při správném odborném posuzování i ve prospěch ochrany veřejného zájmu. Některé další legislativní problémy památkové péče jsem naznačila v předchozích tématech.

Petr Bunda je v tomto ohledu skeptičtější a má za to, že *„s ohledem na připravovaný nový stavební zákon a nový památkový zákon se může zdát jako zbytečné předkládat návrhy na změny de lege ferenda. Nyní je totiž na stole návrh, který stávající systém památkové péče hodlá úplně rozbourat.“*

Současně ale uvádí celou řadu konkrétních návrhů (cit.): *Mělo by dojít k vyřešení administrativního zatížení v případě památkových zón, které se týkají tisíců nemovitostí, a odčerpávají omezené kapacity památkové péče, které chybí při péči o kulturní památky. Ze strany vlastníků není také pochopitelně vůle udržovat hospodářské objekty, které byly vystavěny před zhruba stoletím a v těchto letech končí jejich životnost, aniž by pro ně bylo využití a vlastníci na dotace nedosáhnou. Památkové zóny nezadržitelně*

chátrají a podléhají nelegálním zásahům, které jsou trestány minimálně. Z uvedených důvodů by mělo dojít ke změně nastavení zákonné ochrany památkových zón, přehodnocení jejich hodnot a nezbytnosti prohlášení tak, aby se omezilo administrativní zatížení při zachování ochrany památkových hodnot. Nynější plány ochrany se jeví jako nepraktický institut, a tak by mělo dojít spíše k úpravě stavebního zákona tak, aby byl například u památkových zón povinně vytvořen památkový regulační plán při tvorbě územního plánu. Památková péče by měla mít samostatný úřad, vlastní nezávislou síť územních pracovišť na úrovni okresů a památkový zákon, který by umožnil větší akceschopnost a prostor na řešení závažných zásahů do památek a účinně ochránil archeologické dědictví.

Z výčtu nedostatků stávající legislativy, které Petr Bunda v závěru odpovědi uvádí, je potřeba zmínit zejména: chybějící úpravu práv a povinností vlastníků nemovitostí v památkových rezervacích a zónách, potřebu obligatorního písemného vyjádření NPÚ ve všech případech včetně nehodnotných objektů v památkových zónách nehledě na závažnost zásahu, chybějící nebo obecné podmínky ochrany jednotlivých památkových rezervací a zón, nemožnost potrestat některá porušení zákona o státní památkové péči.

Podle Karin Vitáskové se i přes nesčetné novelizace stávajícího zákona stále nepodařilo z jeho obsahu odstranit nádech doby, ve které vznikl. Karin Vitásková v tomto ohledu uzavírá, že (cit.): *Novely nezaručily návaznost na jiné právní předpisy, podstatné pro řádné fungování výkonu státní památkové péče (jako např. stavební zákon). Tuto skutečnost souhrnně potvrzují rozhodnutí soudu, které se spíše jeví jako doplnění, upřesnění, ujasnění a konkretizace jednotlivých paragrafových znění. Není pochyb, že je potřeba se současnou právní úpravou něco udělat. Jen je otázka, zda je potřeba razantních opatření, spočívajících i v systémových změnách nebo, zda si odborná veřejnost vystačí pouze z „kosmetickými“ úpravami, tak aby systém památkové péče již nepřežíval, ale řádně fungoval.*

5.3. Vyhodnocení písemného dotazování adresovaného oborovým expertům

Z posouzení rozhodovací činnosti, kterou správní orgány až na výjimky realizují v součinnosti s podkladovými písemnými vyjádření, z expertních vyjádření v první řadě vyplývá, že finální odpovědnost náleží správním orgánům. Logickým důsledkem toho je skutečnost, že se tyto meritorní výstupy správních orgánů od podkladových vyjádření více či méně odlišují. Nežádoucí výjimky tvoří případy, kdy správní orgán namísto vyhodnocení písemného vyjádření v souladu se základními zásadami činnosti, jednoduše zkopíruje znění písemného vyjádření do závazného stanoviska. Takový postup je porušením zásad legality a materiální pravdy. Ze závazné judikatury vyplývá, že správní orgány nemohou při rozhodování uvažovat jednostranně. Skutečnost, že správní orgány v řadě případů korigují „maximalistické měřítko“ písemných vyjádření je důkazem naplňování zásady proporcionality.

Za velmi problematický aspekt rozhodovacího procesu je ale považováno nedodržování povinnosti vyzvat žadatele k seznámení se s podklady závazného stanoviska, tj. zejména s písemným odborným vyjádřením. Takový postup je v rozporu zejména se zásadou součinnosti a otevřenosti. Pozitivním zjištěním je, že se nejedná o masově rozšířenou praxi, což ovšem nelze tvrdit o dalším problematickém aspektu rozhodování v památkové péči, kterým je nedodržování zákonem stanovených lhůt pro projednání případů.

Nezpochybnitelným a současně velice povzbudivým trendem rozhodování v památkové péči je soustavně se zvyšující kvalita finálních písemných výstupů, tj. rozhodnutí a závazných stanovisek, což vyplývá jak ze zjištění, uvedených v teoretické části práce, tak především z předmětného expertního šetření, kdy všichni z oslovených expertů konstatují výrazným posun směrem k přesvědčivosti meritorních aktů rozhodování. Ta je klíčovým indikátorem účelného naplňování takových zásad rozhodovací činnosti, jakým jsou zejména zásada legality, předvídatelnosti, nestrannosti a materiální pravdy.

V otázce účasti jednotlivých dotčených aktérů na rozhodovacím procesu je zmíněna široká škála zúčastněných subjektů s tím, že každý by měl plnit své poslání. Výrazný apel směřuje především do řad vlastníků památkově chráněných nemovitostí v tom smyslu, že je nutné důsledněji dodržovat zákonné povinnosti řádně o své nemovitosti

pečovat, a předjít tak hrozbě sankčních řízení, která by měla vést k tomu, aby se protiprávní jednání vůči památkovému fondu „nemohlo vyplatit.“ Opakovaně je poukazováno na význam konzultační činnosti odborné organizace, kterou ze zákona poskytuje Národní památkový ústav. Tato konzultační činnost je považována za důležitý prvek „naplňování veřejného zájmu.“

Všichni z oslovených respondentů považují činnost a roli spolků v památkové péči za její neoddělitelnou a významnou součást. Zatímco osvětová a propagační činnost spolků je považována za významný přínos, diskutabilní je dle učiněných závěrů přímá účast spolků ve vedených řízeních. Konkrétním problémem jsou pak případy účelově a narychlo založených spolků. Velmi povzbudivě ovšem vyznívá uvedení konkrétních případů, kde se zejména díky činnosti spolků podařilo přispět k záchraně, resp. odvrátit likvidaci významných kulturních památek.

Kontrolní činnost rozhodovacích procesů v památkové péči považují oslovení experti za funkční a v zásadě dostatečnou s tím, že rezervy je potřeba hledat zejména v nedostatečných pravomocích památkové inspekce. Té zákon přiznává pouze „tzv. iniciační pravomoc“. Za problematický aspekt kontrolních mechanismů je dále považována absence vnější, nezávislé, kontroly písemných vyjádření odborné organizace. Pozitivním efektem je opětovně zmiňovaná činnost spolků, jakožto „hlídacího psa“ problematických výstupů rozhodovací činnosti.

V otázce aktuálních klíčových problémů stávajícího systému památkové péče experti poukazují na problém „zastaralého“ zákona o státní památkové péči a z něj pramenících problémů dílčích. Stávající zákon již není schopen absorbovat nové skutečnosti, které do památkové péče vnáší překotný stavební vývoj posledních let. Upozorňují na to, že ve finančně i personálně podfinancovaném systému je stále ještě příliš mnoho prostoru věnováno „formalistnímu“ rozhodování. Současně poukazují na existence klientelistických vazeb, které ohrožují důvěryhodnost výkonu památkové péče. Dalším zásadním problémem je nevymahatelnost ukládaných opatření a nepředvídatelné rozhodování, což je v přímém rozporu se zásadou legitimního očekávání.

V otázce hodnocení odlišných veřejných zájmů panuje mezi experty poměrně jasná shoda v tom, že rozhodovací činnost památkové péče není realizována ve vakuu s tím,

že je vždy nutné zohledňovat i ostatní, neméně legitimní, veřejné zájmy, tj. fakticky naplňovat zásady objektivní pravdy a proporcionality. Současně tak apelují na důslednější využití diskreční pravomoci, kterou je správním orgánům dána zákonem.

Obdobně se experti vyjadřují také k další otázce veřejného zájmu jako zdroje konfliktů. Z odpovědí dotázaných lze vyčíst, že konflikty v rámci rozhodovací činnosti při posuzování jednotlivých veřejných zájmů jsou přirozeným jevem. Za nejproblematictější aspekt oslovení experti považují takové jednání správních orgánů, které nezohledňuje v potřebné míře také ostatní legitimní požadavky (zejména adresátů rozhodovací činnosti) a volí extrémní řešení. Zásadní střety spatřují v konfliktu zájmů na uchování autentické podoby památkového fondu a zájmů vlastníků na volném nakládání s jejich majetkem. V této souvislosti jsou zmíněny mnohdy problematické aktivity developerských skupin, kde je tento trend nejpatrnější.

Zatímco v podkapitole 5.6 bylo účelem zjistit, jaké problémy stávajícího systému památkové péče považují oslovení experti za klíčové, v následující podkapitole 5.9 byla předmětem dotazování konkrétnější oblast nedostatků stávající legislativy památkové péče. Vzhledem k tomu, že legislativa utváří absolutní základ rozhodovací činnosti v památkové péči, bylo potřeba zjistit, které nedostatky oslovení experti vnímají a jaké návrhy na zlepšení uvádějí.

Za klíčový nedostatek stávající legislativy je považována především „neexistence definic pojmů“, které zákon o státní památkové péči používá. Následný výklad předmětných pojmů, zpravidla odvozovaný ze zákonů příbuzných (jako je stavební zákon), činí v rozhodování velké problémy. Neméně problematickým experti shledávají deficit zákonem daných nástrojů pro stanovení opatření v případech „nepečování“ o nemovitosti, které samy nejsou kulturní památkou, ale spadají do režimu plošné památkové ochrany. Z uvedených návrhů je potřeba vyzdvihnout zejména nutnost odlehčit administrativě v tom smyslu, že nebudou nadále projednávány „formalistické“ případy obnovy, které odčerpávají kapacity na výkon skutečně smysluplných činností.

6. Závěr – rekapitulace provedených zjištění

V této práci jsem se zabýval aktuální problematikou naplňování veřejného zájmu památkové péče v České republice. V teoretické části práce bylo prostřednictvím teorie správní vědy zjištěno, že naplňování veřejných zájmů přísluší správním orgánům v rámci výkonu jejich přenesené působnosti. V památkové péči jsou tedy těmito „nositeli“ veřejných zájmů výkonné orgány památkové péče, jejichž rozhodovací činnost je silně provázána se složkou odbornou, tj. Národním památkovým ústavem. Spletité souvislosti tohoto fenoménu, všeobecně označovaného jako „dvoukolejnost“ jsem objasňoval v kapitole č. 4.

Zjistil jsem, že veřejný zájem je pojem, se kterým zákon o státní památkové péči dosud nepracuje, na rozdíl od řady zákonů příbuzných, jakými jsou zákon o ochraně přírody a krajiny, či stavební zákon. Potřebné vymezení pojmu veřejného zájmu ve vztahu k památkové péči poskytla zejména rozhodovací praxe soudů / soudní judikatura. Z té mj. vyplynulo, že v rozhodovací činnosti se zpravidla jedná o souběh, popř. konflikt více veřejných zájmů, které je správní orgán povinen před rozhodnutím posoudit. Jedním z vodítek účelného posouzení těchto skutečností jsou základní zásady (či též principy) činnosti správních orgánů. Za předpokladu, že by orgány památkové péče tyto zásady bezesbýtku naplňovaly, což znamená, že by vždy rozhodovaly efektivně a objektivně, byl by účelně naplňován veřejný zájem památkové péče.

S ohledem na výše uvedené tak postupně nabírala na síle potřeba podrobit zkoumání rozhodovací činnost v památkové péči. Protože je výčet rozhodovacích činností v památkové péči velice široký, zaměřil jsem se na oblast obnovy památkově chráněných nemovitostí, která tvoří těžiště výkonu památkové péče, a která je zároveň hlavním ohniskem konfliktů. To potvrzuje právě soudní judikatura.

Nároky na rozhodovací činnost v památkové péči stoupají, ta se postupně vyvíjí a stručným shrnutím její geneze za dobu stále ještě platného zákona o státní památkové péči jsem zjistil, že vývoj jde správným směrem. Problematickým se ale naopak jeví určitá narůstající formalizace rozhodování, která je ovšem bezprostředně spjata s nárůstem provázanosti neustále se novelizujících právních předpisů.

Zatímco rozhodovací činnost výkonné složky je podrobena řadě zákonem daných kontrolních mechanismů, činnost složky odborné tento druh kontroly postrádá. Protože se do činnosti odborné a výkonné složky promítá také činnost spolků, zajímal jsem se o to, jakým způsobem je role spolků vnímána. Skutečnost, že se na ochraně kulturního dědictví mohou neméně významnou měrou podílet další dotčené subjekty, ovšem neznamená, že by naplňovaly veřejný zájem z pohledu správní vědy.

Základním cílem výzkumné části diplomové práce bylo zkoumání a z něj vyplývající objevení dosud neřešených souvislostí rozhodovací činnosti památkové péče v ČR. Jako logickým důsledkem tohoto postupu pak vyvstala potřeba identifikace nedostatků, které z rozhodovací činnosti vyplývají. Přiznávám, že byl zpracováván poněkud širší okruh témat, který generoval celou řadu dílčích, více či méně podstatných zjištění. Důvodem byly zejména posuny v chápání teorie a také částečná „vlastní svázanost“, vycházející ze zkušeností z dennodenní pracovní praxe. Mám ale za to, že se podařilo zjistit, čím je rozhodovací činnost limitována, resp. kde hledat rezervy do budoucna.

Z provedených zjištění v rámci teoretické části práce a následně také z výzkumné části vyplývá, že stávajícímu výkonu památkové péče by jednoznačně prospělo oprostít se od agend, které jsou z hlediska věcného naplňování veřejného zájmu pouhým formalismem a nemají pozitivního dopadu na stav památkového fondu ČR. Rozhodování o obnově nemovitostí v území ochranných pásem, které je standardně podmíněno také vyžádáním si písemného odborného vyjádření jako obligatorního podkladu řízení, by bylo efektivní redukovat pouze na případy, kdy se taková obnova nemovitosti může reálně promítnout do předmětu ochrany, na jehož popud bylo toto ochranné pásmo zřízeno. Konkrétně navrhuji, i na základě zkušeností z vlastní praxe, upravit stávající legislativu tak, aby v případech ochranných pásem, zřízených pro ochranu památkové rezervace, popř. památkové zóny, byly ze zákona vlastníci památkově chráněných nemovitostí v tomto ochranném pásmu povinni projednat pouze ty případy, kdy v rámci jejich návrhu má dojít ke změně (nárůstu) hmoty objektu. Tímto opatřením bude dosaženo výrazného úbytku administrativní zátěže pro obě složky výkonu památkové péče a stejně tak pro potenciální žadatele – vlastníky těchto nemovitostí. Vezmeme – li rozhodování na území hlavního města Prahy za dostatečně reprezentativní vzorek, úbytek

administrativní zátěže v rámci celé ČR bude pro všechny dotčené subjekty cca třetinový.

Zároveň navrhuji upravit ustanovení § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, vztahující se k výčtu povinností (prací), kdy je potřeba požádat o závazné stanovisko. Navrhuji, aby nebyly formalisticky projednávány interiérové úpravy v případech památkových zón, za situace, kdy se tyto úpravy nijak nepromítají do pláště či společných domovních prostor (tzv. veřejných interiérů), které jsou z hlediska podzákonných předpisů předmětem ochrany. Každoročně se v ČR jedná řádově o tisíce případů s předem daným výsledkem.

Pro všechny dotčené strany se tak bude jednat o maximálně efektivní a přínosná opatření bez jakýchkoli nákladů, neboť nebude plýtváno časem na „formalistické rozhodování o ničem“ a vlastníci nemovitostí v ochranných pásmech a památkových zónách nebudou zatíženi zbytečnou povinností tyto stavební úpravy projednávat. To se do určité míry promítne i do tolik celospolečensky žádoucího zkrácení projednávání stavebního řízení.

Ušetřený čas nebude vnívat ani vůči správním orgánům a odborné organizaci s tím, že zůstane více času na provádění dozorové činnosti, která za stávající situace nebývá dostatečně realizována, na což upozorňuje velice často v protokolech z kontrolní činnosti památková inspekce.

Vzhledem k tomu, že zdaleka ne u všech správních orgánů je zavedenou a běžnou praxí seznamování žadatelů se zněním podkladového odborného vyjádření NPÚ, bude za účelem efektivnějšího naplňování práv adresátů památkové péče nutno administrativně řešit také tento institut. V tomto ohledu ale zároveň podotýkám, že i natolik nežádoucí jev, jakým je neseznámení žadatele s podklady závazného stanoviska, může přinést pozitivní efekt v tom smyslu, že nedochází k realizaci návrhu pouze na základě podkladového vyjádření, jak bylo zmiňováno v kapitole 4.

Úplným závěrem si dovoluji uvést paralelu, která mne napadla v souvislosti s vystoupením JUDr. Adama Bašného na konferenci Transparency International na téma *"Transparentnost a důvěryhodnost výkonu spravedlnosti"* v Praze dne 4. 12. 2008, kde dotyčný apeluje směrem do vlastních řad v tom smyslu, že *„Důvěryhodnost justice není soudům a státním zastupitelstvím dána jako pojmový znak. Důvěryhodnost si všichni*

*jako jednotlivci působící v justičním systému musíme nejen obhájit, ale mám obavu, že v dnešní době již znovuvytvořit, možná znovu vybojovat. Pokud usilujeme o justici prestižní a důvěryhodnou, musíme umět být kritičtí především sami k sobě.*⁷⁷ Mám za to, že tato slova bezezbytku platí i směrem k oboru památkové péče, který z povahy své činnosti také neustále čelí novým výzvám, a nebudeme – li jako památkáři hledat, identifikovat a následně řešit rezervy především sami v sobě, těžko přesvědčíme veřejnost o tom, že je památková péče pro společnost tolik důležitým veřejným zájmem.

7. Conclusion – a summary of realised findings

In this thesis, I explored current problems associated with fulfilment of public interest in the monument preservation in the Czech Republic.

As explored in the theoretical part, the theory of administrative science helped me explain that the fulfilment of public interest is in fact the responsibility of the authorities that administer and execute it through their delegated powers. The “bearers” of the public interest are therefore the executive bodies of Monument preservation office, whose decision-making activities are strongly linked to specialised component, i.e. National Heritage Institute.

The intricate context of this phenomenon generally labelled as the “two-tracking” was explained in detail in the chapter number four.

I found that, the term “public interest” is not currently used in the law protecting national heritage and monument preservation; on a contrary, it is widely used in the relating laws such as Environmental Protection Law or The Building Act.

The necessity to define the concept of “public interest” in relation to the preservation of monuments was provided, in particular, by the decision-making practice of the relevant courts / jurisdiction.

⁷⁷ http://www.justicetv.cz/vidi/st_14.htm

Among other things, it emerged that the decision-making activity usually involved either concurrence or a conflict of public interest, that the relevant administrative authority needed to assess prior to making a decision. As such, one of the leads to a purposeful assessment, was the assessment of the basic principles guiding the activities of the administrative authorities responsible for monument preservation. Essentially, it could be assumed that if the authorities could follow these basic principles, it would always provide basis for sound decisions that are made more effectively and objectively as a result; thus, the purpose of the responsible Heritage Office would in fact, fulfil the public interest.

In respect to the above, the need to subject the decision-making activities of the authorities to a scrutiny became slowly apparent. As the number of the decision-making activities in the monument preservation is wide, I limited my research on the field of Restoration of Listed Buildings, which forms the foundation to the performance of Heritage office and also provides the main ground for conflict. This is also confirmed by court jurisdiction.

My finding was that the public demand for effective decision-making activities in monument care/preservation is increasing and that the authorities seem to be gradually responding to this demand by evolving their processes, thus it could be briefly summarized that the shift is in fact, in the right direction. The problem seems to arise in the formalization of the decision-making activities, which is immediately linked and complicated by an increased interdependence on the legislation that is constantly changing.

Whilst the decision-making activity of the executive branch is subject to several statutory control mechanisms, the activity of the professional branch seems to lack this kind of control.

The activities of professional and executive departments also reflect the operations of various associations, so I was also interested in how the role of these associations is perceived by the questioned respondents.

It should also be noted that other bodies can also play an equally important role in the protection of the cultural heritage. However, this does not mean that they do fulfil the public interest from the point of view of the relevant administrative office.

The main aim of the research part of the thesis was an investigation followed by the discovery of the unresolved context of the decision-making activities of monument care in the Czech Republic. As a logical consequence of this procedure, there was a need to identify the shortcomings that result from this decision-making. I admit that somewhat broader range of the topics was developed, consequently generating several other relevant results and findings. This was mainly due to changes in my understanding of the theory, self-reflection and "self-link" based on the experience of daily work practice. However, I trust that I managed to identify the limitations in the decision-making activities; respectively where to look for reserves in the future.

Based on the findings from both, theoretical and research parts of my thesis, I came to a conclusion that the current performance of monument preservation would strongly benefit from freeing itself from agendas that seem merely as a formality in terms of material fulfilment of public interest and do not positively contribute to the state of the Czech heritage fund.

As an example: It would be meaningful to reduce the decision-making activities on Restoration of Listed Buildings, which is usually a subject to a written expert opinion on an obligatory basis to begin the proceedings, to the cases where such restoration will in reality reflect in the object of protection on the initiative of which the protection zone was initially established for.

Based on my experience and from own practice, I specifically propose to modify the existing legislation so that the owners of the protection zones established for the protection of the conservation areas or monument zones had an obligation to only submit the case where the design significantly affects or changes the mass of the building (increase the size of the object).

This measure will contribute to a significant reduction of the administrative burden for both parties, the monument preservation office and the potential applicants - owners of these properties.

If we take the decision-making in the territory of the capital city of Prague as a sufficiently representative sample, the decrease of administrative burden within the whole Czech Republic could be approximately one - third for all concerned subjects.

Furthermore, I propose to amend the provisions of Section 14 (2) of the Act on State Heritage Protection relating to the list of duties (works) that define the need for an expert binding opinion. My proposal would be that an interior adjustment in case of monument zones can be exempt of formal discussion as long as the adjustments do not in any way affect the exterior façade or communal areas (so-called public interiors) of these buildings that would otherwise be subject to protection under the legislation.

Every year there are thousands of cases in the Czech Republic with a predetermined result.

This measure will be the most effective, beneficial and comes at no additional cost for all concerned parties, as there will be no wasted time on “formalistic decision making” and the property owners in protection zones and heritage zones will not be limited by unnecessary duties to discuss these construction works with experts for the purpose of gaining the opinion. This will also be partially reflected in the much-desired shorter proceedings for building permits.

The time saved will not be wasted even in the relation to the administrative authorities and professional organization, because there will be more time to carry out the supervision activities, which, as is very often pointed out in the protocols from the control activities of the monument inspection, are currently not properly carried out.

In a view of a fact, that by far not all administrative authorities have established a common practice to familiarize the applicants with the wording of the NPU opinion, it will also be necessary to administratively solve the institutes to more effectively fulfil the rights of applicants. However, I would also like to point out that even an undesirable phenomenon, such as failure to familiarize the applicant with the wording of NPU opinion, can have a positive effect that the proposal is not implemented only on the basis of the underlying statement, as mentioned in Chapter 4.

At the very end, I would like to mention the parallel that came to my mind in connection with the public speech given by JUDr. Adam Bašný at the Transparency International conference on the topic "Transparency and credibility of the administration of justice" in Prague on the 4th of December 2008, where he appeals into his own ranks in the sense that *"The credibility of justice is not automatically given to the courts and prosecutors. We must not only defend our credibility as the individuals working in the justice system, but I am afraid that we must re-create it, perhaps fight to gain it back again. If we strive for prestigious and credible justice, we must be in the first instance critical to ourselves."* I believe that these words also fully apply to the department of monument preservation, which, by the nature of its activities, is also constantly facing new challenges and if we, as monument preservationist are not seeking, identifying and subsequently dealing with reserves primarily in ourselves, it will be not easy to convince the public that monument preservation is that important for society.

8. Použitá literatura

- [1] LIPPMANN, Walter. *Essays in the public philosophy*. Boston: Little, Brown and Company, {©1955}, page 42.
- [2] SYLLOVÁ, Jindřiška, KRÍŽOVÁ, Jana (doplněk). *Veřejný zájem – pojem a jeho použití ve správním právu*. Parlamentní institut (Poslanecká sněmovna parlamentu ČR). Leden 2015, duben 2016 studie č. 5. 352.
- [3] VEDRAL, Josef. *Správní řád - komentář*, 2. vydání. Praha, Bova Polygon, 2012. 1458 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- [4] ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0.
- [5] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-15-1.
- [6] BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. *Judikatura a právní argumentace*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3.
- [7] POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Praha: C.H.Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
- [8] DVOŘÁKOVÁ, Jitka. *Veřejný zájem (2)*. Časopis „Ochrana přírody“, Praha, ročník 71. Č. 1/2016. ISSN 1210-258X.
- [9] FIALA, Petr a Klaus SCHUBERT. *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000. Studium. ISBN 80-85947-50-1.
- [10] Zákon č. 20/1987 Sb. Zákon České národní rady o státní památkové péči. Platnost od 13.4.1987 . Účinnost od 1.1.1988.
- [11] Zákon č. 183/2006 Sb. Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Platnost od 11.5.2006. Účinnost od 1.1.2007.
- [12] Zákon ČNR o ochraně přírody a krajiny ze dne 19. února 1992. Zákon č. 114/1992 Sb.

- [13] Zákon č. 114/1992 Sb. Zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny. Platnost od 25.3.1992. Účinnost od 1.6.1992.
- [14] MALÝ, Stanislav, VARHANÍK, Jiří. *Zákon o státní památkové péči*. Vydavatelství Wolters Kluwe, 2011. 1200 s. ISBN 978-80-7357-659-2.
- [15] POTUČEK, Martin a kol. *Veřejná politika*, Praha, C.H.Beck, 2016 336 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- [16] ZÍDEK, Martin, KLUSON, Jiří. *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství ARCH, ABF – Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, 2005. 244 s. ISBN 80-86905-10-1.
- [17] Sdělení č. 73/2000 Sb. m. s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy. Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy Granada, 3. 10. 1985 (překlad). Rada Evropy Evropské smlouvy.
- [18] MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*. Sborník referátů z teoretického semináře Brno 1999. první vyd. Brno: MU, 1999. 216 s. ISBN 80-210-2236-1.
- [19] ZÍDEK, Martin., KLUSON, Jiří. Nový stavební zákon a změny zákona o státní památkové péči 1. díl, *Zprávy památkové péče*, 2006, roč. 66 č.6 s. 497-502
- [20] ZÍDEK, M., KLUSON, J. Nový stavební zákon a změny zákona o státní památkové péči 2. díl, *Zprávy památkové péče*, 2006, roč. 67 č.1 s. 53-59
- [21] ADAMCOVÁ, Kateřina et al. *Čtvrt století památek ve svobodné společnosti. Bilanční anketa mezi osobnostmi památkové péče*. Časopis Zprávy památkové péče; 2015, ročník 75, číslo 1, s. 3–32.
- [22] HÁJEK, Tomáš. Zánik a vznik památkových péčí: Filozofie památkové péče. 1. vyd. Praha, Epoque, 2005. 200 s. ISBN / ISSN: 80-86328-71-6.
- [23] SVOBODOVÁ Lenka, Výkon státní památkové péče na obecních úradech obcí s rozšířenou působností. In časopis Veřejná správa, roč. 16, 2005, č. 23, s. 10-12. ISSN 1213-6581 0027-8009.
- [24] HORZINKOVÁ Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. Praha, Edice Leges, 2015, 392 s. ISBN 978-80-7502-071-0.

- [25] RADEVOVÁ, Klára. *Právní ochrana světového kulturního a přírodního dědictví*. Rigorózní práce. UK, Právnická fakulta. 2010. Id práce: 88127.
- [26] Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2009, Zevšeobecnění poznatků–doporučení Poslanecké sněmovně, str. 157. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2009. Editor: JUDr. Pavel Koukal, Ph.D. Vydavatelství: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. Omega Design, s. r. o. 500 výtisků 1. Vydání. ISBN 978-80-254-6668-1.
- [27] Národní památkový ústav v Praze. *Historické centrum Prahy: Roční monitorovací zpráva o statku zapsaném na Seznam světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO za rok 2016*. Praha, 2017
- [28] VALENČÍK, Michal. *Ohrožené památky:(kostely, kaple a kapličky v České republice)*, Praha: Baset, 2006. 293 s. ISBN 80-7340-082-0.
- [29] VAJČNER, Jiří. *Úvod do památkové péče*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Institut pro Místní správu Praha, 2009. 19 s. ISBN 978-80-86976-16-7.
- [30] HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum. Základní metody a aplikace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2005, 407 s. ISBN 80-7367-040-2.
- [31] BOGNER, Alexander, LITTIG, Beatte, MENZ, Wolfgang. *Interviewing Experts. An Introduction to a New Methodological Debate*. London, Palgrave Macmillan, 2009. Contents 13 Chapters. ISBN 978-0-230-24427-6.
- [32] KROUPA, Pavel. Recenze komentáře zákona o státní památkové péči. *Zprávy památkové péče*. 2011, roč. 71, č. 5, s. 386-387. ISSN 1210-5538.
- [33] VESELÝ, Arnošt. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha, Karolinum, 2009. 262 s. ISBN 978-80-246-1714-5.
- [34] VESELÝ, Arnošt, NEKOLA, Martin. *Analýza a tvorba veřejné politiky: přístupy, metody a praxe*. Praha. Slon, 2008. 407 s. ISBN: 978-80-86429-75-5.
- [35] PROROK, Vladimír a Aleš LISA. *Politologie*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-141-0
- [36] OCHRANA, František. *Metodologie sociálních věd*. Praha: Karolinum, 2013. ISBN 978-80-246-2380-1.

- [37] Koncepce památkové péče na léta 2017 – 2020
- [38] Koncepce památkové péče na léta 2011 -2016
- [39] Zprávy památkové péče /ročník 75 /2015/číslo 1 /Čtvrt století ochrany památek ve svobodné společnosti. Bilanční anketa mezi osobnostmi památkové péče
- [40] nález ÚS Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 327/2005 Sb. N 130/37 Sb. NU 641 Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem)
- [41] nález ÚS 412/04 ze dne 7. 12. 2005, (N 223/39 Sb NU 353) Omezení způsobilosti k právním úkonům
- [42] Ústava České republiky, dostupné z 76 A 35/2012 - 51 (Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 12. 5. 2014)
- [43] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13.8.2009 ve věci výměny oken v městské památkové rezervaci Olomouc
- [44] Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. února 2009 ve věci Kozacioglu v. Turecko, stížnost č. 2334/03
- [45] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13.8.2009 ve věci výměny oken v městské památkové rezervaci Olomouc;
- [46] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161
- [47] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 160/2018 – 29 ze dne 24. 10. 2019 potvrdil rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 8 A 29/2015 – 43 ze dne 5. 4. 2018

Odkazy www stránek:

- [48] https://iuridictum.pecina.cz/w/Veřejný_zájem
- [49] <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem-2/>
- [50] <https://www.mkcr.cz/priprava-noveho-pamatkového-zakona-255.html>; verze nového památkového zákona do připomínkového řízení stav k 3. Červenci 2019
- [51] <https://www.mkcr.cz/nakladani-s-pamatkovym-fondem-243.html>

- [52] https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Pamatkova_pece.pdf
- [53] https://cs.wikipedia.org/wiki/Klub_Za_starou_Prahu
- [54] <http://stary-web.zastarouprahu.cz/stanoviska/reforma.htm>
- [55] <https://www.hanackenoviny.cz/3899/dvanact-zastupcu-seznamu-unesco-ze-zeme-nasi-rozlohy-dela-svetovou-velmoc/>
- [56] https://cs.wikipedia.org/wiki/Verejna_politika
- [57] <https://www.npu.cz/cs/npu-a-pamatkova-pece/pamatky-a-pamatkova-pece/pamatkovy-fond/pamatkove-chranena-uzemi>
- [58] <http://www.tesin.cz/obcane/pamatkova-pece/pamatkova-zona-cesky-tesin/>
- [59] World heritage in danger [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/158/>
- [60] https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Pamatkova_pece.pdf
- [61] <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/rozhovor/rozhovor-s-generalni-reditelkou-npu-nadezdou-goryczkovou/>

9. Seznam příloh

Příloha č. 1: Úplný výčet rozhodovacích činností v systému památkové péče (tabulka)

✓	Prohlašování kulturních památek
✓	Vymezování památkových zón
✓	Vydávání plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón
✓	Zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku
✓	Vydávání rozhodnutí o opatření v případě neplnění povinností vlastníkem kulturní památky
✓	Vydávání rozhodnutí o opatření v případě neplnění povinností vlastníkem národní kulturní památky (Ministerstvo kultury - odvolací orgán)
✓	Omezování/zakazování činnosti ohrožující kulturní památku
✓	Omezování/zakazování činnosti ohrožující národní kulturní památku (Ministerstvo kultury - odvolací orgán)
✓	Vydávání závazných stanovisek dle §149 správního řádu do řízení jiných správních orgánů, které se dotýkají kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón
✓	Vydávání závazných stanovisek dle §149 správního řádu do řízení jiných správních orgánů, které se dotýkají národních kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón (Ministerstvo kultury - odvolací orgán)
✓	Rozhodování o žádosti vlastníka o způsobu odstranění závad na kulturní památce

✓	Rozhodování o žádosti vlastníka o způsobu odstranění závad na národní kulturní památce (Ministerstvo kultury - odvolací orgán)
✓	Oznámení o změně užívání národní kulturní památky
✓	Vydávání závazných stanovisek dle §149 správního řádu k obnově kulturních památek
✓	Odvolací orgán k vydávání závazných stanovisek dle §149 správního řádu k obnově národních kulturních památek
✓	Vydávání rozhodnutí k obnově kulturních památek
✓	Vydávání rozhodnutí k obnově národních kulturních památek (Ministerstvo kultury - odvolací orgán)
✓	Vydávání závazných stanovisek dle §149 správního řádu k nemovitostem, které nejsou kulturní památkou, ale jsou v památkové zóně, rezervaci nebo v ochranném pásmu
✓	Vydávání rozhodnutí k nemovitostem, které nejsou kulturní památkou, ale jsou v památkové zóně, rezervaci nebo v ochranném pásmu
✓	Rozhodování o provedení opatření nezbytných k zabezpečení kulturní památky
✓	Rozhodování o provedení opatření nezbytných k zabezpečení národní kulturní památky (Ministerstvo kultury - odvolací orgán)
✓	Rozhodování o způsobu nakládání s movitou kulturní památkou, s movitou národní kulturní památkou (Ministerstvo kultury - odvolací orgán)
✓	Podání návrhu na vyvlastnění národní kulturní památky
✓	Provádění nutných opatření k ochraně bezprostředně ohrožené národní kulturní památky
✓	Vymezování ochranného pásma nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí
✓	Vymezování ochranného pásma nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich prostředí
✓	Změna ochranného pásma nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny
✓	Změna ochranného pásma nemovité kulturní památky
✓	Zrušení ochranného pásma nemovité národní kulturní památky, nemovité kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny (Ministerstvo kultury - odvolací orgán)
✓	Souhlas k přemístění stavby, která je kulturní památkou
✓	Souhlas k trvalému přemístění movité věci, která je kulturní památkou, z veřejně přístupného místa
✓	Rozhodnutí o podmínkách přenechání kulturní památky nebo národní kulturní památky k dočasnému užívání
✓	Rozhodnutí o povinnosti strpět provedení archeologického výzkumu a o podmínkách za nichž archeologický výzkum může být proveden
✓	Rozhodování o náhradě nutných nákladů, které vznikly nálezci v souvislosti s archeologickým nálezem
✓	Vydání plánu území s archeologickými nálezy

✓	Rozhodování o náhradě za majetkovou újmu ve vazbě na provádění archeologických výzkumů nebo na ochranu archeologických nálezů
✓	Uplatňování stanovisek k územně-plánovací dokumentaci
✓	Dozor nad zabezpečováním komplexní péče o kulturní památky a nad dodržováním rozhodnutí orgánů státní památkové péče
✓	Metodické řízení výkonu státní památkové péče v kraji
✓	Dozor při obnově národních kulturních památek
✓	Zřízení komise státní památkové péče
✓	Vydávání osvědčení k plnění úkolu státní památkové péče

Zdroj: autor, dle aplikace EOS Loader®, MHMP

Příloha č. 2: výzkumná část – úplné znění písemných interview formou dotazníku

Mgr. Alena Nováková, vedoucí oddělení právního a administrativního, MHMP OPP

1. Rozhodování v památkové péči ve vztahu k výstupům odborné organizace

K rozhodování v oblasti památkové péče jsou příslušné orgány státní památkové péče, tedy správní orgány a ve vztahu k odborné organizaci státní památkové péče lze s ohledem na účinnou právní úpravu rozdělit proces rozhodování do dvou základních skupin. První skupinu tvoří případy, kdy zákon o státní památkové péči ukládá orgánům státní správy památkové péče si jako podklad pro rozhodnutí vyžádat, opatřit písemné vyjádření odborné organizace státní památkové péče. Jde tedy o obligatorní podklad v řízení co do povinnosti správního orgánu si jej vyžádat, nikoliv však o podklad obligatorní co do jeho závaznosti pro orgán státní památkové péče. Do této skupiny patří např. rozhodování dle ustanovení § 10 nebo § 14 zákona o státní památkové péči. Do druhé skupiny pak patří typy řízení, kde zákon o státní památkové péči takovou povinnost orgánům státní správy památkové péče neukládá, je tedy na nich, zda si v řízení písemné vyjádření jako jeden z podkladů pro rozhodování vyžádají. Takovým typem řízení je např. řízení dle § 11 nebo § 35, § 39 zákona o státní památkové péči. V některých případech, kdy zákon o státní památkové péči stanoví povinnost vyžádat si písemné vyjádření odborné organizace státní památkové péče, stanoví i lhůtu, v níž má být takové vyjádření vydáno, přičemž za zákonem specifikovaných okolností může být

tato lhůta správním orgánem prodloužena. S nedodržením zákonné lhůty zákon o státní památkové péči spojuje možnost správního orgánu rozhodnout bez tohoto vyjádření (§ 14). Jindy zákon lhůtu nestanoví a správnímu orgánu ani nedává možnost bez písemného vyjádření rozhodnout (§ 10).

Ve všech případech je však písemné vyjádření jedním z podkladů pro rozhodování správního orgánu a ten je hodnotí v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů jako jakýkoliv jiný podklad v řízení.

S ohledem na vymezení působnosti odborné organizace státní památkové péče by mělo být písemné vyjádření odborné organizace státní památkové péče přesvědčivé co do kvality posouzení věci z odborného „památkářského“ úhlu pohledu, vždy s ohledem na konkrétní předmět ochrany. Ne vždy tomu tak ale v praxi je. Správní orgán musí takové písemné vyjádření posoudit z hlediska, zda je v souladu s předmětem ochrany, musí hodnotit i další podklady v řízení, které si opatřil, nebo které doložil účastník řízení, je vázán právními předpisy, svou předchozí rozhodovací praxí a v neposlední řadě i vývojem aplikační praxe, která je velmi ovlivňována soudní judikaturou.

Proces rozhodování se tak stává multidisciplinárním a náročným, co do nároků kladených na oprávněné úřední osoby, a výsledné rozhodnutí, posouzení věci, tak může mnohdy být odlišné od posouzení věci odbornou organizací státní památkové péče striktně pouze „památkářským“ pohledem.

2. Geneze kvality rozhodování v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči.

Domnívám se, že od doby působnosti zákona o státní památkové péči došlo k výraznému posunu v kvalitě rozhodování, což je nepochybně důsledkem jednak společenskopolitických změn, které nastaly od doby přijetí zákona o státní památkové péči, jednak změn v oblasti právního prostředí, a sice změn v souvislosti se schvalováním nových právních předpisů nebo v souvislosti se soudní judikaturou. S ohledem na práva každého, kdo může přijít do kontaktu se státní památkovou péčí, je naprosto nezbytné, aby rozhodnutí, která orgány státní správy památkové péče vydávají, působila svou přesvědčivostí a byla následně přezkoumatelná, ať už v rámci hierarchie

správního rozhodování prostřednictvím řádných prostředků, nebo mimořádnými postupy, ale i v rámci správního soudnictví. Domnívám se, že právě rozhodování nezávislých soudů je tím, co do značné míry determinuje vývoj rozhodovací praxe, a vyvíjí tlak na kvalitu rozhodování.

3. Možnosti, jakými se mohou podílet jednotliví dotčení aktéři na naplňování veřejného zájmu památkové péče

Předně je povinností vlastníků pečovat o předmět svého vlastnictví a v této souvislosti je třeba zmínit základní zásadu *ignorantia legis non excusat* (tj. neznalost zákona neomlouvá), neboť se předpokládá možnost každého subjektu dozvědět se o svých zákonných povinnostech ze zveřejněných právních norem (tj. z právních předpisů publikovaných ve Sbírce zákonů České republiky). Přesto se však domnívám, že jedním z úkolů veřejných subjektů v oblasti památkové péče by měla být i role „osvětová“, vzdělávací. Zde se dle mého názoru otevírá prostor pro odbornou organizaci státní památkové péče, která může v této oblasti pozitivně působit. K naplnění veřejného zájmu na ochraně kulturního dědictví může zcela jistě přispět i podpora formou nejrozličnějších dotačních titulů, ať už ze státního rozpočtu či z rozpočtů územních samosprávných celků. K naplnění veřejného zájmu může přispět i důsledné uplatňování nápravných či sankčních postupů ze strany orgánů státní správy památkové péče, zejména s ohledem na individuálně či generelně preventivní funkci uloženého nápravného opatření či uloženého správního trestu. V případě správního trestu pokuty pak lze zmínit i její represivní funkci, která by měla vést k tomu, že porušovat zákon o státní památkové péči „se nemůže vyplatit“.

4. Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče

Neoddiskutovatelnou součástí společenského života a uspořádání je možnost zakládat spolky, mimo jiné za účelem sledování a ochrany zájmů v oblasti památkové péče. Na základě znalosti působení spolků v oblasti stavebního řízení se domnívám, že najít rovnováhu mezi možnostmi spolku hájit veřejné zájmy a rozhodováním o zájmu jednotlivce, je velmi složité, diskutabilní a mnohdy i kontraproduktivní. Přesto považuji působení spolků v oblasti památkové péče za vhodné, ale pouze v rovině osvětové,

doporučující. Případnou možnost účastenství spolků v řízeních dle zákona o státní památkové péči považuji za velmi diskutabilní

5. Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči

V rámci rozhodování orgánů státní správy památkové péče se uplatňuje princip nadřízenosti, kdy rozhodnutí vydávaná v prvním stupni obecními úřady obcí s rozšířenou působností přezkoumávají krajské úřady, jako orgány odvolací. Rozhodnutí, která vydávají krajské úřady, jako orgány prvního stupně, jsou přezkoumatelná ministerstvem kultury. V hl. m. Praze je situace odlišná, neboť Magistrát hl. m. Prahy vykonává působnost jak obecního úřadu obce s rozšířenou působností, tak krajského úřadu a nadřízeným správním orgánem je ministerstvo kultury. Proti rozhodnutí vydanému v posledním stupni lze podat správní žalobu. Pravidla kontroly (opravné prostředky, mimořádné postupy) jsou nastavena v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

6. Klíčové problémy stávající systému organizace státní památkové péče

Z praxe výkonu státní správy na úseku památkové péče vidím jako zásadní problém časté nerespektování zavedené rozhodovací praxe a odchýlení se od ní, ačkoliv k tomu nejsou legitimní důvody. Jako problém vnímám i mnohdy nedostatečnou kvalitu písemných vyjádření odborné organizace státní památkové péče, která by měla být přesvědčivá a co do kvality a svého obsahu by se měla blížit znaleckým posudkům. Mnohdy se však stává, že tato vyjádření se pouze omezí na negativní vyjádření bez podrobného zdůvodnění vysloveného závěru a rezignují tak na možnost efektivní ochrany veřejného zájmu. Zásadním problémem je také identifikace památkového fondu a jeho rozsah ve vztahu ke kulturním památkám či památkově chráněným územím vymezeným dle předchozí právní úpravy.

7. Míra hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči

Orgán státní správy památkové péče musí v rámci rozhodování věc posuzovat z hlediska zájmů, k jejichž ochraně je povolán, tedy z hlediska ochrany kulturního dědictví v rozsahu mezinárodních závazků a zákona o státní památkové péči a předpisů vydaných k jeho provedení. Nicméně musí vždy posuzovat věc tak, aby nevolil extrémní řešení, které je zcela odtržené od reality doby. Tato skutečnost vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu.

8. Veřejný zájem památkové péče jako zdroj konfliktů

Zájem na ochraně kulturního dědictví jako zájem veřejný se velmi často dostává do konfliktu s jinými veřejnými zájmy, k jejichž ochraně jsou povolány jiné správní orgány (např. požární bezpečnost, hygiena, stavební předpisy a normy), ale i se zájmy soukromými, legitimními zájmy vlastníků památkově chráněných objektů např. na jejich ekonomicky udržitelném využití. Právní úprava má stanoveny procesní postupy řešení konfliktů mezi jednotlivými veřejnými zájmy. Otázka řešení konfliktů mezi zájmem veřejným a soukromým je součástí procesu rozhodování správního orgánu v mezích právních předpisů, závazků vyplývajících ze závazných mezinárodních smluv a s ohledem na judikaturu soudů, která dospěla k závěru, že památková péče nesmí volit extrémní řešení, které by bránilo legitimnímu nakládání předmětem vlastnického práva.

9. Problematika chátření nemovitého kulturní dědictví (stávající problémy x návrhy řešení)

Problematika chátření kulturního dědictví je závažným problémem a možnost řešení není ve stávajícím zákoně o státní památkové péči dostatečně upravena. Zákon svěřuje orgánům státní památkové péče možnost ukládat vlastníkům kulturních památek nápravná opatření a správní tresty, v krajním případě umožňuje i kulturní památku vyvlastnit. Ve vztahu k chátrajícím nemovitostem, které nejsou kulturní památkou, však nemají správní orgány jakékoliv pravomoci, a to přestože právě tyto nemovitosti jsou podstatné pro památkově chráněná území, která tvoří a jsou jejich součástí.

Samozřejmě předně je na každém vlastníkově, aby o předmět svého vlastnictví pečoval s náležitou péčí, k čemuž může využívat např. podpor z nejrůznějších dotačních titulů v oblasti památkové péče.

10. Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda

Zásadním nedostatkem zákona o státní památkové péči v účinném znění je neexistence definic pojmů, které zákon užívá. V aplikační praxi tato skutečnost činí nemalé problémy. S ohledem na tolikrát zmiňovanou judikaturu soudů musí správní orgány respektovat, že pojmy, které sice zákon o státní památkové péči používá, ale nedefinuje, musí vykládat ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Předmět ochrany sledovaný tímto právním předpisem je odlišný a proto v praxi dochází k situacím, kdy konkrétní zásah, který je významný z hlediska ochrany zájmů sledovaných státní památkovou péčí, je z hlediska předpisů účinných na úseku stavebního práva nevýznamný, což v praxi znamená, že ani orgán státní správy památkové péče nemůže aktivně činit žádná opatření ve vztahu k řešení takového zásahu. Typicky např. reklamní plachty umístované na domech v památkových rezervacích či zónách jsou mimo regulaci zákona o státní památkové péči, protože je nelze dle výkladu stavebních úřadů považovat za zařízení. V této souvislosti považuji za více než vhodné, aby nová právní úprava obsahovala legální definice užívaných pojmů.

Dalším nedostatkem stávající právní úpravy je nemožnost orgánů státní správy památkové péče jakkoliv zasáhnout v případě nečinnosti vlastníků nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale jsou na památkově chráněných územích, v případech, kdy se o své nemovitosti nestarají a nechají je chátrat. V takových případech nemá orgán státní správy možnost uložit nápravné opatření, nařídit provedení zabezpečovacích prací či uložit správní trest. Zakotvení takové možnosti by jistě přispělo ke zkvalitnění péče o kulturní dědictví.

Nedostatečnou se mi jeví i úprava restaurování, tedy obnova kulturních památek, které jsou uměleckořemeslnými pracemi nebo díly výtvarného umění. Nepřehledná a praxi naprosto nevyhovující je úprava povinnosti žádat o závazné stanovisko před provedením restaurování. Oblast archeologického dědictví je také tou částí, na které by bylo potřeba provést řadu změn.

Mgr. Aleš Bystrianský, kontrolní pracovník Památkové inspekce Ministerstva kultury
ČR

1. Rozhodování v památkové péči ve vztahu k výstupům odborné organizace

Vzhledem ke skutečnosti, že písemná vyjádření odborné organizace vykazují rozdílnou úroveň (ne vždy zrovna odbornou), mívají rozdílnou kvalitu i následné výstupy orgánů státní památkové péči. Problematickou skutečností jsou např. podmínky uvedené v písemném vyjádření, které jsou v rozporu se zákonem a mnohdy také pak stanoveny ve výsledném právním aktu orgánu státní památkové péče (dle jeho znalostí a schopností argumentačně se vypořádat s podmínkami těchto písemných vyjádření). Mnohdy tak písemné vyjádření bývá přínosem pro správní orgán, mnohdy také komplikací.

2. Geneze kvality rozhodování v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči

S postupným rozšiřováním a zlepšováním právního i odborného povědomí pracovníků památkové péče se zvyšuje i jakost rozhodování v památkové péči, ačkoliv stále je v právní i odborné oblasti dost prostoru pro zlepšení.

3. Možnosti, jakými se mohou podílet jednotliví dotčení aktéři na naplňování veřejného zájmu památkové péče

Vlastníci nemovitostí, které jsou předmětem zájmu památkové péče, by v první řadě měli plnit své zákonné povinnosti a pečovat o tyto nemovitosti v souladu se zájmy památkové péče. Ze strany odborné organizace by jim měly být bezplatně poskytovány odborné rady a další podklady (písemné, ikonografické, aj.). Ze strany dotčených orgánů má docházet k vyváženému posuzování veřejného zájmu na úseku památkové péče a zájmy vlastníků nemovitostí. Úkolem státu je pak srozumitelná legislativa a jasně definovaný předmět veřejného zájmu v oblasti památkové péče, stejně tak i možnost příspěvku vlastníkům při obnově svých nemovitostí.

4. Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče

Významná, pokud spolek zná legislativní rámec a své názory prezentuje nestraně za účelem ochrany kulturního dědictví.

5. Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči

Kontrolní činnost je ze strany nadřízených orgánů (krajské úřady, Památková inspekce Ministerstva kultury) prováděna ve vztahu k prvoinstančním orgánům pravidelně a systematicky, přičemž úroveň rozhodovací činnosti prvoinstančních orgánů má zlepšující se tendenci.

6. Klíčové problémy stávající systému organizace státní památkové péče

Zastaralá legislativa, která neumožňuje orgánům památkové péče dostatečně hájit zájmy památkové péče. Mezi nejzásadnější nedostatky patří absence legislativního zmocnění k vyvlastnění kulturní památky v případě zanedbávání údržby ze strany vlastníka, nemožnost nařízení uvedení památky a nemovitostí v plošně chráněných územích do podoby před provedením nepovolených prací, stejně tak i nemožnost nařídit provedení zabezpečovacích prací u nemovitostí v plošně chráněných územích, pokud o ně vlastník nepečuje.

7. Míra hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči

Jedná se o velmi citlivou oblast, ve které záleží hodně na subjektivním hodnocení priorit veřejných zájmů. Většinou se orgány památkové péče snaží hájit zájmy památkové péče a zároveň zohlednit i jiné důležité veřejné zájmy (doprava, požární bezpečnost), přičemž ve většině případů se podaří nalézt kompromisní řešení.

8. Veřejný zájem památkové péče jako zdroj konfliktů

Veřejný zájem na ochraně kulturního dědictví logicky naráží jak na jiné veřejné zájmy (viz výše), tak na zájmy vlastníků nemovitostí na co nejvýhodnějším zhodnocení jejich nemovitostí. Vždy tak záleží na rozumném zhodnocení proporcionality mezi zájmy

památkové péče a vlastníka, přičemž důležitou roli hrají i schopnosti orgánů památkové péče precizně a srozumitelně formulovat své požadavky na ochraně zájmů památkové péče.

9. Problematika chátrání nemovitého kulturní dědictví (stávající problémy x návrhy řešení)

Problematika chátrání památkově chráněných nemovitostí je jedním z nejzásadnějších problémů památkové péče. Na vině jsou jak nedostatečné legislativní nástroje orgánů památkové péče (viz otázka č. 6), mnohdy nepřiměřené požadavky orgánů památkové péče, mnohdy zájem investorů „zbavit se“ chráněných nemovitostí a na jejich místě postavit ekonomicky výhodnější stavbu, stejně jako v minulosti nedostatečně prováděná údržba a špatné využití těchto nemovitostí. Řešením je jak legislativní úpravy pravomocí orgánů památkové péče (viz otázka č. 6), tak zvýšené množství finančních prostředků, které veřejné rozpočty poskytnou vlastníkům na péči o jejich nemovitosti.

10. Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda

Viz otázka č. 6.

PhDr. Jiří Chmelenský, Národní památkový ústav, odborný garant území Pražské památkové rezervace UNESCO

1. Rozhodování v památkové péči ve vztahu k výstupům odborné organizace

Nejednotné. Nutno odlišit rozhodování ve věci podané státní institucí a soukromým majitelem investorem. Věci podané státními institucemi jako jsou ministerstva, úřady, univerzity, ústavy jsou zpravidla správním orgánem vyřízeny vydáním závazného stanoviska, rozhodnutí v době přibližně 4-6 měsíců, možno i za měsíc, ale i za např. za 14 měsíců. Státním organizacím je ze strany správního orgánu při „běžném stavu – silně konzervativním principu ochrany“ ze strany odborné organizace přiměřeně vyhověno při zachování „rozumné míry památkové hodnoty“.

Naopak soukromému investorovi správní orgán vyhovuje zpravidla v plné míře žádosti i při zcela zásadních narušeních památkové hodnoty, jako jsou například demolice vnitřních dispozic, nebo nástavby o dvě patra, které postupně, plíživě mění horizont Prahy. Jedná se o zcela rozevřené nůžky mezi poměrem „vyhovění“ státní instituci kontra soukromý investor. Některé státní organizace už upozorňují na „silný nepoměr“ v rozhodování správního orgánu v „jejich“ věcech a ve věcech „těch druhých“. Týká se to například právě nástaveb a výškových úprav objektů.

2. Geneze kvality rozhodování v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči

Prošla pozitivní změnou směrem k lepšímu. Na pražském pracovišti odborné organizace jsou dochovány spisy jednotlivých domů z konce osmdesátých let minulého století až do současnosti. První odborná vyjádření byla z dnešního pohledu velmi primitivní. Jednoduchý popis prací, dvěma, třemi větami a výrok souhlasím/nesouhlasím. Tato struktura byla dlouho zachována, až někdy do roku 2000. Pak došlo k postupnému „zesložitění“. Přibyl popis objektu, zdůvodnění verdiktu, „zesložitění“ kontinuálně pokračuje až do současnosti.

V současnosti jsou ze strany odborné organizace podrobně vypisovány klíčové práce, které zásadním způsobem mění památkovou hodnotu, následuje výrok – realizovatelný, realizovatelný s podmínkami, vyloučený a rozdělený např. část A – realizovatelná s podmínkami a část B vyloučená. Vyloučení i podmínky musí být pečlivě zdůvodněny, zejména musí být jasně definována dotčená památková hodnota a následek její změny (rehabilitace, nebo ztráta). Samozřejmý je popis objektu a různá upozornění, např. na restaurování u kulturních památek, nebo dohled odborné organizace na stavbě, nebo oznámení o zahájení stavby odborné organizací. Nynější podoba je v zásadě dostatečná a vyhovující.

3. Možnosti, jakými se mohou podílet jednotliví dotčení aktéři na naplňování veřejného zájmu památkové péče

Je nutno si definovat veřejný zájem památkové péče. Dle mého osobního názoru by se v případě plošné ochrany, jako je Pražská památková rezervace, památka UNESCO by

měl být veřejný zájem definován přibližně takto: „*Průsečík vysoké památkové hodnoty a vysokého užitného standardu města jeho obyvatelům*“. Odborná organizace se na naplňování veřejného zájmu podílí takřka „úřední“ cestou, kdy vydává odborná vyjádření jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu, ale i vlastní odborná nesprávná vyjádření pro žadatele. Dále se podílí na výkonu veřejného zájmu prostřednictvím konzultací v ústavu a konzultací na místě samém. Jedná se o roli vymezenou zákonem, která je poměrně ostře zvenčí hlídána (veřejnost a MK ČR). Naopak správní orgán se snaží balancovat mezi vysokou památkovou hodnotou a hodnotou vysokého užitného standardu.

Důležitá je role veřejnosti. Dotčené orgány památkové péče a stavební úřady, příslušná ministerstva nejvíce slyší na „*hlas veřejnosti*“ – hlas lidu – hlas voliče. Proto lze do jisté míry ovlivnit rozhodnutí těchto institucí památkové péče hlasem „*lidu*“. Zpravidla lidu dotčeného nějakou stavební akcí – výměnou mostu, výstavbou obchodního centra a tak podobně.

4. Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče

Značná. Např. *Klub za Starou Prahu* se na počátku 20. století aktivně angažoval v „*asanaci*“ původní zástavby Podskalí a jeho lobbingu málem nezůstala ušetřena ani známá Podskalská celnice. Klub byl tehdy zastáncem moderní činžovní výstavby a rychlé proměny Prahy v tehdy moderní město. Naopak dnes se klub staví dle mého osobního názoru až do role „*totálního*“ konzervátora historického centra Prahy.

5. Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči

Není. Ministerstvo kultury ČR. Odborné organizaci je známo několik případů, kdy MK ČR zrušilo závazné stanovisko správního orgánu, kdy se správní orgán se situací „vypořádal“ vydáním shodného závazného stanoviska, jako kdyby ke zrušení nedošlo, např. čp. 345, Nové Město, Na Moráni 11, Praha 2.

Z toho vyplývá „*krátkorukost*“ MK ČR, které má jen malou možnost ovlivnění výstupu správního orgánu památkové péče. Vhodným řešením by bylo v případě sporu

převedení na nějaké „expertní“ oddělení památkové péče, které by vydalo vlastní správní rozhodnutí v dané věci.

6. Klíčové problémy stávající systému organizace státní památkové péče

Nesoulad mezi výstupy odborné organizace a mezi správními výstupy správní organizace. Porovnáván by měl být kulturně-historický zájem s veřejně-užitným zájmem. Naopak dnes často kritizovaný paritní systém odborná organizace – správní orgán je věcí, která se osvědčila. Dané řešení zabráňuje korupci a podjatosti pouze jedné organizace a je možná relativně nezávislá kontrola. Možnou nevýhodou je až příliš „úřední pohled“ na obtížně vyčíslitelné kulturně-historické hodnoty, které jsou často správním orgánem „podceněny“ a je připuštěn ne jeden nevratný zásah do památkové hodnoty objektu (celku).

7. Míra hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči

Ono hodnocení vyplývá z odlišného úhlu pohledu na věc, jinak veřejný zájem vidí státní organizace s nemovitostí v Praze a jinak veřejný zájem vidí soukromý investor s nemovitostí v Praze. Vhodné by bylo „vybalancování“ poměru veřejného zájmu mezi soukromým investorem a státní organizací. Dochází tak k nerovnoměrnému rozhodování – soukromému investorovi je dovoleno správním orgánem mnohem více ústupků než státními investorovi. V praxi tak dojde k paradoxní situaci, kdy objekty srovnatelné kategorie, státní objekty, památky mají v plošně chráněných územích mnohem vyšší kulturně-historické hodnoty i s veřejným zájmem oproti soukromému investorovi, kterému je dovoleno výrazné snížení kulturně-historické hodnoty ve prospěch zvýšení vlastního veřejně-užitného zájmu.

8. Veřejný zájem památkové péče jako zdroj konfliktů

Developerské skupiny prosazující jiné zájmy – odemčení tzv. zablokovaných lokalit v územním plánu, představujících zásadní plošné ohrožení památkových hodnot ve velkém měřítku. Kontra ohrožení památkových hodnot malého lokálního rozsahu

v např. připuštěné nástavbě objektu. Každé toto narušení představuje konflikt, nesoulad mezi odbornou organizací a správním orgánem.

Onen veřejný zájem sám může působit konflikt např. u veřejných infrastrukturních staveb, jako jsou v případě Prahy mosty. Mosty v Pražském centru jsou bez výjimky architektonické, ale i technické skvosty dotvářející charakter historického centra Prahy v blízkých i dálkových pohledech. Veřejnost jejich ohrožení (architektonické změny) velmi citlivě vnímá, ale zároveň jsou „voličsky“ nevďěčným tématem, neboť pravidelná údržba mostů stojí vysoké částky a není nikde vidět.

9. Problematika chátrání nemovitého kulturní dědictví (stávající problémy x návrhy řešení)

Nemohoucnost odborné organizace, správního orgánu při řešení havarijního stavu nemovitých kulturních památek. Nejkriklavějšími příklady jsou nádraží Praha – Vyšehrad a železniční most pod Vyšehradem. V příkladu prvním, stavba byla prodána nejmenovanou státní organizací soukromému investorovi za účelem vysokého finančního zisku. Investor objekt s vidinou ještě většího zisku v podobě lukrativní parcely nemovitost zakoupil a tím začala spirála ne-údržby a zjevných „snah“ investora o „lepší“ údržbu vedoucí k ještě rychlejšímu chátrání cenné dráží i architektonické památky.

Možným řešením může být redefinice právního statusu kulturní památky, kdy stát by si udělením statutu nemovité kulturní památky mohl vyhradit přednostní právo zásahů do vlastnického práva dotčené nemovitosti a zejména do možnosti odkupu nemovité kulturní památky zpět do svých rukou z rukou daného investora za předem dané ceny.

Druhý příklad železniční most pod Vyšehradem – unikátní konstrukce železničního stavitelství, která ne nedílně podílí na pražském panoramatu, ale zejména na klíčovém pohledu Pražský hrad – Vyšehrad. Ta je naopak příkladem dlouhodobé státní ne-údržby, která v posledních přibližně dvaceti letech vygradovala v cílenou a zřetelnou snahu příslušné státní organizace o výstavbu nového železničního mostu bez snahy o záchranu stávající památky.

Řešením by mohlo být v rámci redefinice statusu kulturní památky stanovení kontroly nad stavem a údržbou kulturní památky spojené se značnými finančními postihy a zejména ve výše uvedeném omezení a převedení vlastnického práva na jiný právní státní subjekt. Např. ze SŽDC na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, který by se stal „opatrovníkem“ mostu a zajistil by jeho opravu a po jejím provedení by se most vrátil právně do rukou SŽDC a náklady opravy by byly vymáhány po příslušné organizaci — SŽDC.

10. Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda

Nedostatečné postihy, nedotknutelnost vlastnického práva kulturní památky. Redefinice pojmu kulturní památka by měla zahrnout definici ve smyslu, že „nemovitá kulturní památka je veřejným kulturně historickým zájmem, jež vlastník se zavazuje památku vlastnit v přiměřeném a odpovídajícím kulturně-historickém i stavebně-technickém stavu,“ kdy při nedodržení (výše uvedených parametrů) bude majiteli památka dočasně odejmuta, na náklady státu uvedena do odpovídajícího stavu a náklady její obnovy budou po majiteli vymáhány.

Ing. Daniel Janko, SKANSKA, dříve Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování, stavebního řádu a památkové péče

1. Rozhodování v památkové péči ve vztahu k výstupům odborné organizace

Rozhodování v památkové péči je proces, který náleží do pravomoci správních orgánů s tím, že odborná organizace plní ve vedených řízeních poradenskou funkci, přičemž je ze zákona limitována lhůtami pro vydání písemného odborného vyjádření. V případech, že nestihne vyjádření vydat, mají správní orgány ze zákona možnost rozhodnout samostatně. Jak v odborné, tak také v laické veřejnosti je pro tento systém zkratkovitě užíván pojem „dvoukolejnost“ památkové péče, a to i přesto, že jsou zákonem jednoznačně dány kompetence a povinnosti každému subjektu. Správní orgány (ty s kulatým razítkem) jsou na rozdíl od odborné organizace „svázány“ správním řádem,

jehož důležitou součástí je také povinnost „volného hodnocení podkladů řízení, při současném dodržení takových zásad jako je konzistentní rozhodování, v souladu s veřejným zájmem, apod. Představa, že v takovém systému bude rozhodování správních orgánů vždy korespondovat s vyjádřeními a stanovisky odborné organizace, je proto naprosto iluzorní.

2. Geneze kvality rozhodování v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči

Kvality rozhodování má jednoznačně stoupající tendenci, a to z řady důvodů. Jednoznačným důkazem tohoto tvrzení je nesporně obsáhlejší zdůvodňování všech písemných výstupů, a to jak na úrovni odborné organizace, tak také u správních orgánů. Domnívám se, že tento trend není zdaleka jen doménou památkové péče, ale de facto všech institucí veřejné správy. Za klíčové důvody tohoto pozitivní posunu považuji stupňující se tlak veřejnosti na kvalitu veřejné správy, přijetí nového správního řádu před necelými patnácti lety, rozhodovací praxi soudů, které prostřednictvím judikatury nastavují další požadavky a v neposlední řadě také širší nabídku vzdělávání v oboru, včetně vzniku samostatných specializovaných oborů v rámci univerzit.

3. Možnosti, jakými se mohou podílet jednotliví dotčení aktéři na naplňování veřejného zájmu památkové péče

Hlavní cíle památkové péče by měly být celospolečensky totožné, tj. zejména kvalitní údržba a obnova památkového fondu a jeho vhodné využití. Hypoteticky vzato, pokud by se všichni vlastníci naprosto osvěceně starali o svůj památkový fond, nebylo by potřeba jejich jednání nijak sledovat, regulovat či dokonce sankcionovat. Protože je ale taková představa nereálná, jako nejjednodušší řešení se nabízí, že v první řadě budou všichni znát a také plnit povinnosti, které jim ukládá zákon. Veřejná správa je v Česku ustavena tak, že plnění veřejných zájmů náleží státní správě. To znamená, že v případě památkové péče mají tuto povinnost správní orgány. Na druhou stranu ale odborná organizace plní ze zákona tolik povinností, že bylo nespravedlivé tvrdit, že není stejně tak garantem veřejného zájmu, jako výkonné orgány. K naplnění cílů dále významným způsobem přispívají spolky, např. Klub Za Starou Prahu, jehož činnost sahá až do počátku 20. století. Celospolečensky nelze opomenout ani vliv médií, odborné

veřejnosti a samostatnou kapitolou je pak jednání vlastníků památkově chráněných staveb.

4. Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče

Role a vliv spolků tvoří neoddělitelnou součást demokratické občanské společnosti a památkové péče v ČR. Jejich posláním je hlavně osvětová činnost a propagace kulturního dědictví. To, že nemají faktickou pravomoc podílet se na rozhodování o budoucnosti památkového fondu ještě neznamená, že nejsou vlivným aktérem na poli památkové péče. Důkazem toho je například jejich role v takových kauzách, jako je případ Lázní Kyselka, Havířovské nádraží, Módní dům Ostravica a další, kdy prostřednictvím médií burcovaly veřejnost a cesta k nápravě stavu byla doplněna právě o tento chybějící prvek.

5. Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči

Kontrolní činnost rozhodování v památkové péči je spjata zejména s klíčovými právními předpisy, jako je správní řád (možnost podání opravných prostředků), dále zákon o státní památkové péči a zákon o kontrole – kontrolní řád. Vnější, zcela nezávislé kontrole je ale podrobena pouze činnost výkonných / správních orgánů, a to pouze po určité úrovni v hierarchii systému. Rozhodování památkové inspekce jako nejvyššího kontrolního orgánu již logicky žádné kontrole nepodléhá, není již kým. Odborná činnost památkového ústavu pro změnu podléhá pouze kontrole vnitřní, v rámci samotné organizace a pak také, dá – li se to tak říci, kontrole v rámci řízení vedených právě správními orgány. Tam se ale ve většině případů jedná o uvedení odborného vyjádření do souladu s předpisy, které památkový ústav není povinen řešit.

6. Klíčové problémy stávající systému organizace státní památkové péče

Nejmarkantnějším problémem je dle mého názoru nedostatečná přehlednost stávajícího systému, nekonzistentnost rozhodování podobných případů, pro dnešní potřeby skutečně zastaralý památkový zákon a neustálé komplikace s přijetím nového zákona o památkové péči, všeobecně těžko řešitelný klientelismus na straně jedné anebo naopak přílišný aktivismus na straně druhé. Kvalitě památkové péče určitě nepřispívá dědictví

minulosti v podobě laxně vymezených vyhlášek k památkově chráněným územím a také stále ještě mnohde nejasné vymezení hranic těchto území. Dlouhodobým problémem pak je skutečnost, že vlastníkům památkově chráněných staveb je ukládána řada povinností, mnohdy ale bez patřičné kompenzace.

7. Míra hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči

Jakékoli hodnocení či posuzování konkrétní věci by nemělo fungovat ve vakuu, ale ve snaze vidět všechny podstatné souvislosti. Vezmeme – li si jako modelový příklad obnovy památkově chráněné stavby výměnu oken, která s sebou nese vždy náklady pro vlastníka domu, bude potřeba zohledňovat jiné okolnosti v Praze a jiné na vesnici na Osoblažsku, kde je víc než pravděpodobné, že podobný dům generuje naprosto nesrovnatelně nižší příjmy než činžák v historickém jádru Prahy.

8. Veřejný zájem památkové péče jako zdroj konfliktů

Zdrojem konfliktů je památková péče stejně jako každý jiný veřejný zájem. Každá ze zúčastněných stran má svá práva a povinnosti a každý jednotlivec je vnímá po svém. Uvážíme – li ale, že smysluplně řešené konflikty ženou svět kupředu, neměl by to být z podstaty problém. Zásadní konflikty spatřuji zejména v nedostatečné komunikaci mezi jednotlivými proti sobě stojícími stranami, bezohlednosti při prosazování vlastních zájmů na úkor celku a častém nepochopení vlastní role v rámci systému.

9. Problematika chátrání nemovitého kulturní dědictví (stávající problémy x návrhy řešení)

Chátrání památkového fondu považuji za jeden z hlavních problémů současnosti. Důsledkem tohoto chátrání jsou nevratné ztráty na památkovém fondu a zatímco nevhodně natřená fasáda nebo nepatřičná krytina či okna se většinou dají obnovit směrem k autentickému řešení, bezohledně demolovaný objekt už nikdo světu nevrátí a postavení repliky určitě není adekvátní náhradou. Ve stávajícím památkovém zákoně je zakotvena pouze možnost uložit nápravné opatření, a to pouze u kulturní památky a v nezbytném (tj. mnohdy zcela nepostačujícím) rozsahu.

Úprava zákona, rozšíření pravomocí odborné organizaci, Památkové inspekci a správním orgánům a v tomto konkrétním případě také násobné zvýšení možných sankcí a zefektivnění nástrojů jejich vymáhání by mohlo být příležitostí jak tento jev když už ne vymýtit, tak alespoň redukovat.

Dle příkladů z nedávné minulosti také dostatečná publicita v médiích dokázala některé vlastníky motivovat k nápravě – viz příklad chátrajících Lázní Kyselka a jeho medializace v pořadu Reportéři ČT.

10. Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda

Problematický výklad některých ustanovení zákona o státní památkové péči, kdy např. ustanovení § 14 i přes několik novelizací není schopno absorbovat škálu případů, které mají či nemají podléhat obnově. Například pojem umístění zařízení je vykládán velmi komplikovaně a nejednotnost stavebních úřadů v tomto ohledu problém jen násobí.

Ing. arch. Mgr. Ludmila Šolcová, CSc. – architekt, urbanista, sociolog, 06.05.2019

Uvedené tematické okruhy jsou natolik široké, že se vždy soustředím pouze na konstatování základních problémů, se kterými jsem se ve své praxi setkala. Podrobnější posouzení nechávám na kvalifikovaných památkářích.

1. Rozhodování v památkové péči ve vztahu k výstupům odborné organizace

Rozhodování správního orgánu památkové péče, (který si vyžádá vyjádření od odborné organizace státní památkové péče - NPÚ), kdy je v průběhu řízení umožněno účastníkovi řízení (žadateli, vlastníkovi, investorovi...) uplatnit a podat na základě písemné výzvy (seznámení účastníka řízení s obsahem vyjádřením NPÚ) námitky a připomínkovat vyjádření NPÚ tj. provést kvalifikovanou odbornou argumentaci a zdůvodnit předložený záměr či navrhované architektonického řešení, je naprosto

zásadním procesním postupem. Toto právo (nejen pro případ vydání Rozhodnutí ale i Závazného stanoviska) vnímám jako důležitou součást zodpovědného a nezpochybnitelného rozhodování. V pražských poměrech průběh řízení zcela obvyklý a to nejen v případech, kdy se jedná o kulturní památky. Je využíván pro všechny objekty, nacházející se v památkové rezervaci, v památkových zónách i v ochranném pásmu PPR.

Je třeba si uvědomit, že se v případě vydávání závazných stanovisek nejedná pro orgány, vykonávajících státní správu, o právem uloženou povinnost, přestože je památkovou inspekcí Ministerstva kultury (kontrolním orgánem památkové péče) tento postup správnímu orgánu doporučen. V demokratickém právním státě je takový postup veřejné správy vůči vlastníkům nemovitostí zcela legitimní. Je zároveň přirozenou a nedílnou součástí rozhodování tak, aby přijaté řešení bylo **v souladu s vlastnickými právy i veřejným zájmem.**

Stanovené zákonné lhůty pro zpracování odborného vyjádření NPÚ se neúměrně prodlužují. U složitějších projektů, dochází často k doplňování projektové dokumentace o další podklady (vizualizace, posudky apod.).

Konzultační činnost NPÚ je žádoucí, prodlužuje však celkově projednání záměru/projektu na mnoho měsíců. V průběhu projednání záměru s NPÚ, dochází v některých případech i k takovým požadovaným **změnovým stavům v projektové dokumentaci**, které jsou často za hranicí projektantem autorsky přijatelného řešení, a které mnohdy mění původní koncepci. Přesto i tato odborná „rozepré“ nemusí nutně vést ke kompromisům, ale k novému kreativnímu řešení. V tomto případě může odlišné posuzování NPÚ a následné korektivní rozhodování správního orgánu (viz zásada volného hodnocení důkazů) přinést přesvědčivé řešení, které neodporuje principům památkové ochrany a není v rozporu s předmětem ochrany. Vyžaduje však také od úředních osob odbornou erudici, odvahu i respekt k autorsky kvalitním projektům. Projektant a investor mají právo obhájit svoje řešení, ať už formou jeho prezentace (např. v různých komisích, sborech...) nebo přímo **formou vyjádření účastníka řízení** (podání námitek). Pokud jsou tato práva opomíjena (po zkušenosti z jiných měst jsem byla překvapena, že řada žadatelů o tomto svém „právu – neprávem“ být informován o obsahu vyjádření NPÚ a podat do správního řízení námitky a rozporovat ho, ani netuší

...) Nejedná se při tom o úkon nadbytečný, když si uvědomíme, že se dotýká **omezení práv vlastníků nemovitostí s památkovou ochranou** nebo nemovitostí v plošně památkově chráněném území.

Veřejný zájem a soukromý (individuální) zájem stojí mnohdy proti sobě. Cílem je hledat vyvážené řešení. Pokud by byla uplatňována ochrana veřejného zájmu pouze z moci úřední, bez vzájemné součinnosti mezi jednotlivými aktéry, při vážení a vyhodnocení všech rozporů, uplatněných námitek a připomínek v průběhu správního řízení, byla by aplikační praxe památkové péče neuspokojivá. Omezení vlastnických práv ve prospěch veřejného zájmu by mohlo být dokonce zatíženo nerovný přístupem.

Dále je potřeba upozornit na to, že soulad se zájmy památkové péče a výklad zákonných pravidel by měl být orgánem památkové péče interpretován a posuzován konstantně a podle legitimního očekávání účastníků řízení. Tato zásada by měla být respektována. Přestože je NPÚ pouze odbornou organizací památkové péče, jejíž vyjádření nemá charakter správního rozhodnutí, měla by tato ustálená praxe představovat i pro NPÚ jisté mantinely.

2. Geneze kvality rozhodování v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči

Kvalita rozhodování se vždy odvíjí od kvality těch, kdo jsou výkonem památkové péče pověřeni, zejména pak oprávněných úředních osob. **Odborná znalost** problematiky a schopnost vstřebávat a přijímat pozitivně nové poznatky nejen z oblasti památkové péče, ale i dalších oborů (architektura, urbanismus, územní plánování, sociální ekologie apod.) je pro správné pochopení změn, ke kterým za doby více jak třicetileté leté působnosti stávajícího zákona o památkové péči došlo, klíčová.

Paradoxně se stávající památkový zákon ukázal jako sice zastaralý, ale životaschopný, a v rámci ochrany kulturního dědictví jako vcelku efektivní, k čemuž významně přispěla

nejen jeho novelizace, ale i změny (novely) některých ústavních zákonů (správní řád, stavební zákon, apod.) a předpisů. Především však novější judikatura.

Mám ale za to, že bylo zároveň rozhodování více formalizováno. Dokladová část (zejména dokladování plných mocí od vlastníků dotčených pozemků, či SVJ apod.) je vyžadována orgánem památkové péče tak precizně a důsledně, že je nutné věnovat jejímu zajištění před podáním žádosti soustředěnou pozornost. (U většího souboru staveb - mimořádně časově náročná činnost „inženýringu“). Oproti minulosti jsou závazná stanoviska rozšířena o podrobný výčet navrhovaných stavebních zásahů (předmět žádosti) a podrobné odůvodnění, což vede ke zvýšeným nárokům na prostudování projektové dokumentace a to zejména v úrovni odborného vyjádření NPÚ, který zároveň provádí i archivní zjištění, konzultační činnost, odborný památkový dohled... Při takovém vytížení jednotlivých pracovníků a rozsahu agendy, dochází často k chybovosti v popisu předmětu podané žádosti, zdůvodnění nejsou přesvědčivá.

V případě, že je již vydáno správním orgánem závazné stanovisko, které se v posouzení věci odlišuje od odborného vyjádření NPÚ, dochází v rámci navazujících samostatných správních řízení v některých případech k opakované negativní argumentaci NPÚ, která celý projednávací proces problematizuje. Vyjádření památkářů se mohou jevit jako matoucí a názorově rozporuplná a nekonzistentní. S těmito skutečnostmi se pak musí v průběhu řízení správní orgán vypořádat a dobře věcně vyargumentovat svoje rozhodnutí – a to především pro případ, kdy dojde k odvolacímu řízení, ve kterém je přezkoumávána správnost rozhodnutí (a to i pokud to vyžaduje veřejný zájem).

Vlastníkům kulturních památek nebo nemovitostí v památkově plošně chráněném území, jsou na pražském magistrátním pracovišti prostřednictvím webové aplikace k dispozici aktualizované příručky a odborné materiály. Odborné a metodické publikace jsou ke stažení i na webových stránkách NPÚ. Informace pro stavebníky (ale i projektanty) jsou tedy zveřejňovány. Přesto v úrovni odborné organizace památkové péče (NPÚ) existují závazné interní metodické pokyny, ze kterých zjednodušeně řečeno vyplývá, co je z pohledu odborné organizace památkově přípustné a co je již vyloučeným zásahem tj. přes které tak zvané „nejede vlak“. Často se jedná i o lety „zažitá a osvědčená pravidla“ památkové praxe. Bez ohledu na to, že každý stavební záměr má svoje stavebně historická, architektonická a urbanistická specifika, převládá

v mnoha případech konzervativnější přístup. Zejména u kulturních památek je takový postoj pochopitelný, složitější je ale situace u staveb, které vykazují památkové hodnoty, ale kulturními památkami nejsou. Zejména projektant je tak vystaven nepředvídatelné situaci a pochybnostem s jakým výstupem NPÚ může počítat. Zároveň si je vědom, že tato interní metodika není obecně závazným právním předpisem, kterým by se správní orgán, který vydává závazná stanoviska a rozhoduje, měl povinnost řídit.

Kromě toho i zřízené interní komise se řídí „svými pravidly“ a pokud existují komise složené z externích odborníků jsou tito často vnímáni jako památkově příliš benevolentní.

Výše uvedený výčet problémů, je spíše upozorněním na některé postupy, které komplikují a prodlužují přípravu a projednání stavebních záměrů, než kritikou pracovníků památkové péče. V obou rozhodovacích úrovních je jejich zájem na ochraně kulturního dědictví skutečně spojen s velkým osobním zaujetím. Právní jistota žadatelů (vlastníků) a předvídatelnost rozhodování i jeho časový průběh je však podle mého názoru dlouhodobým problémem památkové péče.

3. Možnosti, jakými se mohou podílet jednotliví aktéři na naplňování veřejného zájmu památkové péče

Veřejný zájem na ochraně kulturního dědictví je deklarován v prohlášení účelu zákona o státní památkové péči a je blíže specifikován pro jednotlivé druhy památek. Jde především o veřejný zájem na ochraně kulturních památek a povinnost vlastníka udržovat památku v dobrém stavu, pečovat o její zachování, vhodně ji užívat a nepoškozovat ji. Jedná se také o ochranu území (památková rezervace, památková zóna), které má svoji hodnotu; samostatným (neurčitým) pojmem je pak ochrana, která se týká prostředí kulturní památky, dále ochrana území s archeologickými nálezy apod. Vlastník by měl být obeznámen se svými právy a povinnostmi a uvědomit si, že

památková ochrana určité stavby znamená omezení jeho vlastnických práv a památkovou péčí na něj budou kladeny velké nároky. Spolupráce se státní památkovou péčí je nezbytná.

Porušení povinností vlastníka při péči o kulturní památku může být sankcionováno. K naplnění veřejného zájmu na ochraně kulturní památky tak nepřispívá jenom vlastník jako takový, ale i orgány památkové péče. Nejde pouze o důsledné uplatňování svěřených pravomocí nebo transparentnost jejich rozhodování, ale také o pomoc při získávání grantových prostředků, konzultační činnost, osvětovou činnost, zpřístupňování památek... I sama veřejnost se může významně účastnit na ochraně kulturního dědictví, tedy na ochraně veřejného zájmu.

Samostatnou kapitolou je pak dvojkolejný systém a odborná provázanost obou institucí. Smysluplné zlepšení spolupráce mezi odbornou organizací památkové péče a správním orgánem, by bylo žádoucí, protože obě instituce koneckonců hájí veřejný zájem na ochraně památek.

Je nutné připomenout, že se s pojmem veřejný zájem setkáváme také ve stavebním zákoně. Nejen ve vlastním řízení stavebního úřadu je veřejný zájem deklarován, ale především v územním plánování (metropolitním plánu, územním plánu obce ...) je nezbytné garantovat ochranu hodnot území a urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Ochrana veřejného zájmu, respektive ochrana kulturního dědictví vyžaduje bezprostřední a velmi kvalifikovanou součinnost jak odborné organizace památkové péče, tak správních orgánů či nadřízených orgánů s orgány územního plánování. Důležitým aktérem se tedy stává i orgán územního plánování, který vydává a posuzuje nejen soulad s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování, ale v případě změn v území vydává i závazné stanovisko (určujícím kritériem při posuzování je jejich význam pro ochranu veřejných zájmů podle stavebního zákona).

4. Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče

Spolky, jejichž cílem je výzkumná a badatelská činnost v místě působení - v podobě např. mapování a terénní dokumentace památek, zpracování historie objektů, jejich popis, soupis zaniklých, publikační, informační a osvětová činnost, propagace památek nebo snaha o záchranu ohrožených památek apod., je jistě pozitivní. Stejně tak snaha odborně zasáhnout do podoby nového památkového zákona, respektive jeho kvalifikované připomínkování, nebo zájem se vyjadřovat k realizacím památkové obnovy v místě, mohou být v zásadě přínosné. Názorové střety jsou právě v případě ochrany kulturního dědictví alarmující a posilují snahu hledat správné a přijatelné řešení.

Vlastní zavedení účasti veřejnosti v památkových řízeních, které se objevilo při přípravě **nového památkového zákona**, však považuji za velmi problematické. Účast spolků v řízeních je modelem, který by mohl vést sice k větší kontrole ochrany veřejného zájmu, ale přiznání pozice účastníka řízení by v mnoha případech (zejména u účasti účelově založených spolků) zatížilo (zejména časově) povolovací proces.

5. Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči

Výsledky kontrolních zjištění **památkové inspekce MK**, které se týkají kontroly orgánů státní správy tj. těch, které jsou zaměřeny na kontrolu závazných stanovisek, nemohu posoudit. Obecně platí, že vznikají problémy v řízeních k žádostem o restaurování, chybné nebo nedostatečné zjištění stavu věci z důvodů neznalosti nebo nižší odbornosti, chybování u předmětu řízení, vady v rozhodnutí o žádosti, ukládání neurčitých podmínek, vady ve výrokové části apod. Pouze správní orgán nese zodpovědnost za chráněné hodnoty a kontrolní zjištění specializovaného kontrolního orgánu tj. památkové inspekce (PI), mají případným excesům v rozhodování předejít. Postavení a činnost památkové inspekce je bez větších pravomocí bezzubá.

V případě zjišťování nedostatků, týkajících se péče o kulturní památky, navrhuje PI pouze opatření k jejich odstranění příslušnému orgánu památkové péče. Při zjištění pochybení nebo neoprávněného jednání či nedodržování závazného stanoviska má pouze kontrolní a iniciační pravomoc. To se týká i např. ukládání pokut nebo jejich

vymáhání. Památková inspekce MK pouze navrhuje. Její pravomoci vůči samotným vlastníkům KP jsou nedostatečné, systém se jeví jako neefektivní. Kontrola míry ohrožení veřejného zájmu je z povahy věci v tomto případě účinná pouze podmíněně.

Jak je konkrétně uplatňována kontrolní činnost výstupů odborné organizace památkové péče (NPÚ) je zajímavá otázka. Dovožuji, že vzhledem k tomu, že odborná vyjádření NPÚ nemají závazný charakter a jsou pouze podkladem pro rozhodování správního orgánu, analogická kontrola nedostatků neexistuje, respektive se nepřímo projeví při vyhodnocování podkladů ZS tj. v závazném stanovisku správního orgánu.

6. Klíčové problémy stávajícího systému památkové péče

Stručný výčet:

efektivita výkonu státní správy; erudovaný památkář a kvalita vyjádření odborné organizace památkové péče; nepředvídatelnost výstupu odborné organizace a v důsledku toho i správního orgánu, v obou případech srovnatelná odpovědnost za výsledek; vymahatelnost uložených pokut a jejich sazba; účinná koordinace činností směřujících k ochraně kulturního dědictví a odborná provázanost s ostatními subjekty hájícími veřejný zájem, zájem na dosažení shody; dostatek finančních prostředků v rámci grantů a dotací na kulturní památky; absence nového památkového zákona reagujícího na skutečně reálné potřeby památkové praxe; systémová podjatost (střet) zájmů samosprávy s veřejným zájmem na zachování kulturního dědictví...

7. Míra hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči

Každý posuzovaný případ je specifický a vyžaduje kromě jiného i velkou míru individuální správního uvážení, tedy i uvážlivého posouzení zájmů veřejných a soukromých. Vedle zájmu na památkové ochraně by měl být proto sledován také zájem vlastníka, který logicky navrhuje řešení ekonomicky udržitelná. I tento jeho zcela

legitimní zájem a zájem na účinné ochranně památkových hodnot by si neměly konkurovat a měly by být posuzovány věcně a nepředpojatě.

8. Veřejný zájem památkové péče jako zdroj konfliktů

Konflikt může být vyvolán pokud hájený veřejný zájem poškodí základní lidská práva jedince, v našem případě vlastníka nemovitosti, která je buď kulturní památkou nebo nemovitostí, která se nachází v památkově chráněném území. Pokud by se správní orgán uchýlil ke krajním, **památkově extrémním řešením, které by nepříjemně zasáhly do vlastnických práv žadatele**, pak je konflikt logickým důsledkem takového počínání.

Zdrojem konfliktů mohou být i sdružení různých skupin obyvatel, které hájí svoje zájmy, často ve své podstatě velmi individuální a protikladné navrhovaným řešením, nicméně deklarující, že veřejný zájem je i jejich zájmem; pokud nedojde k dohodě, dochází ke konfliktu.

Správní orgán je povinen se řídit zákonem o památkové péči a dalšími právními předpisy a procesními normami, zejména pak mít na zřeteli aktuální judikaturu. Nemělo by být tedy pochyb o tom, že je schopen případný konflikt veřejného a soukromého zájmu vyřešit.

Rozpor v posuzování může nastat v rozhodnutích/stanoviscích **ostatních dotčených orgánů státní správy**, hájících rovněž veřejný zájem. Tuto situaci nepovažuji za konfliktní. Je věcí stavebního úřadu, aby se s těmito stanovisky v příslušném řízení vypořádal.

9. Problematika chátrání nemovitého kulturního dědictví (stávající problémy x návrhy k řešení)

Jedná se o případy, kdy se **majitelé o kulturní památky nestarají** (ač je to ze zákona jejich povinnost) a památky chátrají. Vlastníci památky jsou pokutováni, což ale často nevede ke zlepšení výsledku. Příčinou chátrání kulturní památky bývá buď nedostatek finančních prostředků (důvodem je také často zmiňovaná nedostatečná výše finančních

prostředků z dotací a grantů pro vlastníky KP) nebo je záměrně zanedbávaná péče vlastníkem (jde obvykle o případy, kdy jsou vedeni snahou snahy o „odpamátnění“ KP).

Připomenou některé náměty, které proběhly médii nebo jak byl problém chátrání KP některými zástupci památkové péče komentován. **Pro účely zpracováváné diplomové práce uvedu zajímavý příklad řešení v návrhu zástupce veřejné ochránkyně práv S. Křečka.** Tento návrh je inspirativní právě **z pohledu ochrany veřejného zájmu** a možné úlohy státu na ochraně kulturního dědictví.

Jednoduše řečeno:

- 1/ Vyžaduje to aktivnější dohled památkářů a důslednější vymáhání pokut. Vymáhání pokut je často kontraproduktivní, dochází ze strany vlastníka k prodlužování správního řízení, časté je pak i promlčení správních deliktů a sankce není realizována;
- 2/ Vybrané pokuty by měli směřovat přímo na ochranu kulturních památek – v jejich prospěch.
- 3/ Pokud neexistují státní finanční prostředky na ochranu ohrožených památek, nemá smysl nové ve větším rozsahu prohlašovat (stávající stav – 724 nemovitostí na Seznamu ohrožených nemovitých památek); pokud stát nemá finanční prostředky na to, co chrání, nebo nezná způsob jak to vynutit, tak je na zvážení, zda není lepší památkovou ochranu u dlouhodobě chátrajících objektů sejmout.
- 4/ **Stát by mohl převzít iniciativu** (také větší aktivita místní samosprávy), protože ochrana památek je veřejným zájmem. Finanční zdroje? Zástupce ombudsmanky navrhuje nejen pokutovat majitele, ale **opravit KP z veřejných peněz a následně vymáhat po majiteli; případně řešit úhradu nákladů vyvlastněním nemovitosti**.

Toto řešení se jeví jako **velmi problematické**, pravděpodobně nereálné, nemá také oporu ve stávajícím památkovém zákoně, který takovou situaci neumí řešit; problém vyvlastnění pak komplikuje i další fakt, např. kdo bude o památky následně pečovat, jak zajistit její nové využití apod.

Na závěr otázka: hledá **návrh nového památkového zákona** dostatečně efektivní řešení jak zabránit chátrání nemovitého kulturního dědictví?

10. Nedostatky stávající účinné legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda

Legislativní prostředí je **nepřehledné**. Příprava nového památkového zákona se prodlužuje, návrh zákona je podle některých odborníků památkové péče (např. J. Holečka), označován jako ...zmatečný, neúčinný, způsobí komplikace a v praxi nebude fungovat. Je hodnocen jako natolik špatný a neopravitelný, že by neměl být přijat... Nepomůžou tomu ani rozsáhlé pozměňovací návrhy, které by mohly zákon dále ještě více zneprehlednit. Oproti stávajícímu stavu, je hodnocen nový památkový zákon jako zásadním způsobem zhoršující ochranu památkového fondu a ochranu hodnotného kulturního dědictví v ČR. Konkrétní výhrady a návrhy na změny v památkovém zákoně (PZ), připraveném MK, byly předmětem připomínek i odborné veřejnosti, památkových spolků apod. a jsou veřejně dostupné. Pro posouzení konkrétních „pro a proti“ odkazují tedy na ně. Bez existence nového kvalitního památkového zákona včetně jasného zakotvení **pojmu veřejný zájem v právním prostředí**, jeho správné interpretace a uplatňování v památkové praxi, nedojde pravděpodobně k vyřešení stávajících legislativních nedostatků.

Přesto, jak jsem již zmínila, existuje určitá shoda na tom, že stávající platný památkový zákon (zák.20/1987 Sb., o státní památkové péči) je za této situace možné považovat, i přes svoje nedostatky, za poměrně efektivní a fungující nástroj ochrany kulturního dědictví. Doufejme, že při správném odborném posuzování i ve prospěch ochrany veřejného zájmu.

Některé další legislativní problémy památkové péče jsem naznačila v předchozích tématech.

06.05.2019

Ing. arch. Mgr.Ludmila Šolcová, CSc. – architekt, urbanista, sociolog

Bc. Petr Bunda, vedoucí oddělení památkové péče, Krajský úřad Plzeňského kraje

1. Rozhodování v památkové péči ve vztahu k výstupům odborné organizace

Správní orgány rozhodují ve vztahu k výstupům odborné organizace různorodě, ale na základě zkušeností z kontrol lze odhadnout, že úřady většinou názory odborné organizace v podstatě respektují, ačkoliv v řadě případů je nezbytné návrhy podmínek a doporučení odborné organizace upravovat či redukovat s ohledem na nároky kladené na závazné stanovisko, nehledě na jeho formu (rozhodnutí x závazné stanovisko dle § 149 správního řádu). Odborná organizace leckdy navrhuje ukládat podmínky, které vycházejí přímo ze zákona, nechrání poznané kulturně historické hodnoty, ale jen hypotetické, požadují plnění neurčitých povinností, ukládají povinnosti třetí osobě nebo směřují k rozhodování mimo zákonem stanovený postup. Problematické je leckdy posuzování, zda a nakolik požadavky odborné organizace nepředstavují extrémní řešení nezohledňující i ostatní legitimní zájmy a hodnoty. Odborná organizace totiž uvažuje často maximalisticky, pokud se týká památkové ochrany, ale je až na správním orgánu, jak konkrétní věc posoudí s ohledem na další veřejné zájmy a legitimní zájmy vlastníka. Tyto rozpory vedou v ojedinělých případech až ke sporu mezi odbornou organizací a správním orgánem gradujícím do podávání podnětů nadřízenému orgánu a Památkové inspekci, což dále zatěžuje systém památkové péče.

2. Geneze kvality rozhodování v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči

Na základě zkušeností z praxe lze konstatovat, že od roku 1988 došlo postupně ke zvyšování kvality rozhodování spočívající zejména v lepším a obsáhlejší odůvodňování závazných stanovisek a lépe zvládnutou procesní stránkou. Vliv na to mělo rozhodování správních soudů a nový správní řád. I přes tento trend se ale dlouhodobě objevují nedostatky při ukládání podmínek a jejich nedostatečné odůvodňování.

3. Možnosti, jakými se mohou podílet jednotliví dotčení aktéři na naplňování veřejného zájmu památkové péče

Možnosti se odvíjí od rámce, v němž se mohou jednotliví aktéři pohybovat. Pole jednotlivých aktérů je značně různorodé, od vlastníků památkových objektů, přes Ministerstvo kultury, krajské a městské úřady, magistráty, NPÚ, města a menší obce, nadace, spolky, obecně prospěšné společnosti, školy, stavební společnosti, restaurátory, archeology, archeologický ústav až po policii, a to ještě nějací aktéři byli jistě

opomenuti. Škála možností od toho odvíjejících je velmi rozmanitá. Možnosti podílu na naplňování veřejného zájmu spočívají nejen v realizaci velkých obnov, ale především v průběžné údržbě památek ze strany vlastníků, v kvalitním a rychlém rozhodování správních orgánů, relevantních odborných podkladech a přesné evidenci ze strany NPÚ, fungujícím systému kompenzace omezení vlastnického práva ze strany státu, vhodně cílených dotacích, ať už na státních, krajských či na obecní úrovni. Školy by měly vzdělávat žáky a studenty tak, aby si vážili a alespoň respektovaly historické kulturní dědictví, a vychovávat odborníky, kteří zabezpečí konzervaci a obnovu památek. Cena by neměla být hlavním kritériem výběru zhotovitele prací, u památek by měla být preferována kvalita a trvanlivost. S tím souvisí bohužel poměrně častá skutečnost, že řemeslníci nezvládají klasické postupy a výsledek jejich práce degraduje úsilí všech ostatních aktérů.

4. Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče

Spolky mohou sehrát velmi významnou roli při zachování a obnově památek několika způsoby. Lze stanovit tři rámcové okruhy činností spolků v oblasti památkové péče, které se vzájemně prolínají: Prvním je provádění a administrace obnovy památek vlastními silami, druhým je získávání finančních prostředků na obnovu (sbírky) a třetím vzdělávací a propagační činnost. Spolky spjaté s památkovými objekty vykonávají záslužnou práci a zároveň určitým způsobem často propojují obyvatele dané lokality s historií místa, a tak umožňují vybudovat vztah k dochovaným hodnotám. Pro pozitivní dopad činnosti spolků je důležitá spolupráce všech dotčených institucí a vlastníků památkově chráněných objektů. Svévolné a nepromyšlené zásahy ze strany spolků, byť v dobrém úmyslu, hrozí poškozením památkových hodnot. Problémem pro památku také může být přehnaná ambicióznost spolku spojená s nedostatkem lidských a finančních zdrojů.

5. Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči

Kontrola výstupů rozhodování probíhá formou odvolání k nadřízenému správnímu orgánu, přezkumu a činností správních soudů případně i ústavního. Určitá kontrola

probíhá i ze strany veřejnosti, ať už formou činnosti různých spolků nebo podnětů příslušným správním orgánům.

6. Klíčové problémy stávající systému organizace státní památkové péče

Stávající systém organizace státní památkové péče je na množství a rozsah úkolů, které má plnit, poddimenzovaný, a to jak personálně, tak finančně. Navenek působí složitě a nepřehledně. Běžní lidé směřují NPÚ, krajský úřad a městský úřad do jednoho, nechápou, kdo má co na starosti a proč každý chce něco jiného. Bez reorganizace se bude dále prohlubovat neschopnost plně zabezpečit ochranu kulturního dědictví, nehledě na právní úpravu. Kontinuální nárůst administrativy, veliké množství objektů spadajících pod památkovou ochranu včetně památkových rezervací, památkových zón a ochranných pásem, a faktická nemožnost provádět všude průběžně dozor, má za následek plíživou a nezadržitelnou degradaci památkových hodnot. Systém se jeví jako neefektivní, vysiluje se na marginálních záležitostech v plošně chráněných územích, zatímco mu nezbyvá kapacita na řešení náročných problémů u hodnotných a cenných kulturních památek, dozor a správní trestání.

7. Míra hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči.

Orgán památkové péče musí brát v potaz i jiné veřejné zájmy, než je památková péče. Problémem samozřejmě v řadě případů zůstává, který veřejný zájem by měl být upřednostněn. Nelze patrně vytvořit nějaký obecný manuál na posouzení přednosti veřejných zájmů, ale přednost by měly mít patrně veřejné zájmy na ochraně života a zdraví osob a zvířat. Vždy záleží na konkrétní situaci, nicméně by ochrana památky neměla ustupovat bez dostatečně závažného důvodu.

8. Veřejný zájem památkové péče jako zdroj konfliktů

Památková péče je zákonitým zdrojem konfliktů, když se omezeními a zákazy snaží ochránit památkové hodnoty. Jak praxe prokázala, pokud se s vlastníkem jedná korektně, vysvětlí se mu hodnoty jeho objektu a navrhne schůdné řešení, dokáže se v mnoha případech předejít řadě sporů. Poměrně často se ale objevuje na straně NPÚ určitý památkový extremismus s nepřiměřenými požadavky, což vyvolává odpovídající negativní reakci ze strany vlastníka vedoucí až k těžko řešitelným konfliktům.

9. Problematika chátrání nemovitého kulturní dědictví (stávající problémy x návrhy řešení)

Chátrající nemovité kulturní dědictví (památky a hodnotné objekty v památkově chráněných územích) jsou následkem různých okolností. Jedná se o někdejší dlouhodobou socialistickou „péči“, ale máme už 30 let od pádu komunistické vlády, a tak nelze odpovědnost svádět jen na ni. Výjimkou nejsou památkové objekty jako oběti právních sporů restituentů či dědiců, spekulací s nemovitostmi, úvěrových podvodů a jiné trestné činnosti, nečinnosti a neschopnosti vlastníků, ať už soukromých či veřejnoprávních. Řešením by mohlo být zlepšení systému výkonu opatření tím, že by konečně po letech debat došlo k vyčlenění prostředků pro jeho výkon. Nabízí se také úprava vyvlastnění, což ovšem vyvolává otázky spojené nejen se zásahem do vlastnického práva, ale také otázku, kdo by měl vyvlastněný, památkově chráněný, majetek dostat do správy. Nelze čekat, že o polorozpadlý zámek vyžadující milionové investice bude zájem jak na straně obcí a měst, tak na straně státních organizací.

10. Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda

S ohledem na připravovaný nový stavební zákon a nový památkový zákon se může zdát jako zbytečné předkládat návrhy na změny de lege ferenda. Nyní je totiž na stole návrh, který stávající systém památkové péče hodlá úplně rozbourat.

Mělo by dojít k vyřešení administrativního zatížení v případě památkových zón, které se týkají tisíců nemovitostí, a odčerpávají omezené kapacity památkové péče, které chybí při péči o kulturní památky. Ze strany vlastníků není také pochopitelně vůle udržovat

hospodářské objekty, které byly vystavěny před zhruba stoletím a v těchto letech končí jejich životnost, aniž by pro ně bylo využití a vlastníci na dotace nedosáhnou. Památkové zóny nezadržitelně chátrají a podléhají nelegálním zásahům, které jsou trestány minimálně. Z uvedených důvodů by mělo dojít ke změně nastavení zákonné ochrany památkových zón, přehodnocení jejich hodnot a nezbytnosti prohlášení tak, aby se omezilo administrativní zatížení při zachování ochrany památkových hodnot. Nynější plány ochrany se jeví jako nepraktický institut, a tak by mělo dojít spíše k úpravě stavebního zákona tak, aby byl například u památkových zón povinně vytvořen památkový regulační plán při tvorbě územního plánu.

Památková péče by měla mít samostatný úřad, vlastní nezávislou síť územních pracovišť na úrovni okresů a památkový zákon, který by umožnil větší akceschopnost a prostor na řešení závažných zásahů do památek a účinně ochránil archeologické dědictví.

Nedostatky stávající legislativy lze uvést příkladmo následující:

- Zastaralý zákon a prováděcí vyhláška.
- Chybějící úprava práv a povinností vlastníků nemovitostí v památkových rezervacích a zónách.
- Obligatorní písemné vyjádření NPÚ ve všech případech včetně nehodnotných objektů v památkových zónách nehledě na závažnost zásahu.
- Neexistence systémové nárokové kompenzace omezení vlastnického práva u objektů, které nejsou kulturní památkou, ale nalézají se na územní památkové rezervaci nebo zóně.
- Omezené kompenzace vlastníkům kulturních památek.
- Zastaralá úprava archeologie obecně, zejména se jedná o záchranné archeologické výzkumy a dlouhodobě neřešené drancování archeologických lokalit.
- Chybějící nebo obecné podmínky ochrany jednotlivých památkových rezervací a zón.
- Nemožnost potrestat některá porušení zákona o státní památkové péči.

1. Rozhodování v památkové péči ve vztahu k výstupům odborné organizace

Písemné vyjádření odborné organizace je pouze jedním z podkladů v rámci vedeného správního řízení. Úkolem orgánu státní památkové péče je všechny podklady hodnotit samostatně a ve vzájemných souvislostech a své závěry řádně odůvodnit. Výsledkem vedeného řízení jsou správní akty, ve kterých OSPP určuje žadateli určitý rozsah povinnosti a nese za svá rozhodnutí tíhu zodpovědnosti včetně navázaných opatření. Odborná organizace ve svých výstupech hájí pouze svůj odborný pohled, který je často velice obecný a bez patřičného zdůvodnění, respektive podkladů o které by se OSPP mohl opřít. Nebo naopak jindy zaměřený na určitý předmět vědomě ignorující širší okolnosti, které nelze v rámci celku ignorovat. Odborná organizace není vázána dalšími právními předpisy (kromě zákona o státní památkové péči) tak jako OSPP. Její zodpovědnost je nulová. Z následků ze svých rozhodnutí nenese zodpovědnost.

Studenti zajímající se o památkovou péči mají často, především díky nedostačujícímu povědomí o veřejné správě, jednosměrně orientovaný pohled na výstupy odborné organizace. V kontextu výše uvedených neznalostí je pak OSPP odsuzován za nedostačující odborné znalosti a nepřiměřené postupy. Často tito mladí lidé apriori odsuzují práci na pozici OSPP.

2. Geneze kvality rozhodování v památkové péči za dobu působnosti stávajícího zákona o státní památkové péči

Nároky na podobu a kvalitu vedeného správního řízení a následných rozhodnutí stoupá. Pro OSPP je důležitá orientace v jiných zákonných normách než je pouze zákon o státní památkové péči a na něho navazující vyhlášky. V první řadě se musí vypořádat formálně se všemi náležitostmi, které obnáší správní řízení, poté musí správně uchopit odbornou stránku věci. Studium zákonných a podzákonných předpisů již není dostačující. OSPP, především v rámci věcného řešení řízení musí reflektovat závěry v rámci soudní judikatury. V porovnání s obdobím před účinností nového správního řádu jsou výsledné správní akty rozsáhlejší. Výroková část je, dle potřeby členěná na více výroku, které takto posuzují předloženou žádost ve vícero úrovních (přípustné, přípustné za podmínek, nepřípustné, stanovení lhůty pro splnění uložené povinnosti).

Pro studenty je velmi složité, v rámci běžných přednášek o památkové péči (nejedná se o právní vzdělání), pochopit systém a principy veřejné správy. Nabývají dojmu, že odborné a věcné řešení je na úkor koordinace všech zákonných norem a ostatních předpisů.

3. Možnosti, jakými se mohou podílet jednotliví dotčení aktéři na naplňování veřejného zájmu památkové péče

Otázkou je jak ze široka budeme brát okruh dotčených aktérů a jak chápeme veřejný zájem. Zjednodušeně lze konstatovat, že cílem a smyslem památkové péče je ochrana kulturně-historických hodnot předmětného chráněného statku (movité a nemovité kulturní památky, chráněná území). Hlavním záměrem jakékoliv vzdělávací instituce, která chce zájemce vzdělávat nejen v oblasti památkové péče, ale rovněž i v oblasti státní správy komplexní uchopení dané problematiky. Zájemci o vzdělání v tomto oboru mají neucelené povědomí, na jehož základě si vytváření zkreslené představy o fungování řešeného oboru. Podstatou by mělo být poskytnutí takových informací, ze kterých je patrné, v jaké pozici stojí OSPP a jako úlohu v rámci památkové péče vykonává odborná organizace státní památkové, jaké jsou povinnosti adresáta státní správy, atd. Zájemci o tento obor je proto potřeba poskytnout takové vzdělání, na jehož základě bude schopen si objektivně zvolit své uplatnění.

4. Role spolků při naplňování veřejného zájmu památkové péče

Role spolků je dosti sporná. Svým veřejným vystupováním se často snaží cíleně změnit obecné mínění veřejné společnosti. Někdy oprávněně a fundovaně, někdy zase s nedostačujícími informacemi případně neobjektivními a účelovými názory.

5. Kontrolní činnost výstupů rozhodování v památkové péči

Dostačující. OSPP jsou průběžně v rámci plánovaných kontrol prověřovány, zda rozhodují v souladu se všemi platnými právními předpisy a v zájmu státní památkové péče. Žadatel má možnost se proti vydanému správnímu aktu bránit, a to včetně soudního přezkumu.

6. Klíčové problémy stávající systému organizace státní památkové péče

Jednoznačně zastaralý stávající zákon o státní památkové péči, ve kterém se stále objevují zastaralé pojmy. Jako hlavní příklad lze zmínit paragraf pojednávající o obnově kulturních památek a národních kulturních památek. Byť na první pohled se zdá, že se pod legislativní zkratku „obnova“ dá zahrnout cokoliv, opak je pravdou.

Na první pohled zcela nepodstatným problémem, který budí dojem, že nesouvisí z řešenou problematikou je vzdělávání, a to od základní školní docházky. Osnovy ve školách by se měly více zaměřit na předávání informací, o skutečnostech, že v minulosti někdo něco vytvořil a je jedno, zda se jedná o stavbu, obraz nebo sochu. Naučit děti formou otázek se zamyslet nad tím, co to je hodnota v minulosti vytvořené věci a jak k ní přistupovat. Na VŠ by si tento obor zasloužil více pozornosti v podobě více předmětů na téma památková péče a to z pohledu právních předpisů a spojení zákonné složky s odbornou. Odborná veřejnost y již v budoucnu neměla vědomě ignorovat zákonný rámec. Přiznání si této skutečnosti, že památková péče je odvislá a závislá na zákonech, je rovněž důkazem vyššího stupně vzdělání a především hlubší orientace v oboru.

7. Míra hodnocení odlišných veřejných zájmů při rozhodovací činnosti v památkové péči

Obor památkové péče, se může zdát sice vysoce konfliktní, ale v podstatě zde v tomto oboru platí obecně, to co jinde. Každá z účastněných stran v určité záležitosti má své zájmy, představy a cíle. Je jen na daném oboru, zde na památkové péči, aby uměla jasně definovat své odborné požadavky, které budou přiměřené řešené problematice. Dalším podstatným faktorem je jednotné vystupování odborné složky s orgánem.

8. Veřejný zájem památkové péče jako zdroj konfliktů

V našem právním státě koexistuje vedle sebe mnoho veřejných zájmů. V tomto ohledu je podstatné si říci, co je smyslem a cílem řešené věci. Je to oblast, ve které každá ze zainteresovaných stran musí přijmout určité kompromisní řešení.

9. Problematika chátování nemovitého kulturní dědictví (stávající problémy x návrhy řešení)

V této věci je nutné si předem uvědomit, že možnosti podpory pro vlastníky památkově chráněných nemovitostí jsou v porovnání s minulými léty opravdu široké. V současné době je, a to nejen mezi správními orgány, snaha vlastníkům chráněných nemovitostí v první řadě pomoci než trestat. Nutno zdůraznit, že ze strany vlastníka musí být jasné předem prokázána vůle chtít se o nemovitost, předmět postarat, ji zabezpečit. Spektrum je široké: od teoretické odborné a právní pomoci, až po systém poskytování finančních prostředků v rámci dotačních programů jak na úrovni státu, krajů, tak i byť výjimečně i obcí.

10. Nedostatky stávající, účinné, legislativy v praxi a návrhy na změny de lege ferenda

Byť byl současný památkový zákon nesčetně krát novelizován, stále se nepodařilo z jeho obsahu odstranit nádech doby, ve které vznikl. Novely nezaručili návaznost na jiné právní předpisy, podstatné pro řádné fungování výkonu státní památkové péče (jako např. stavební zákon). Tuto skutečnost souhrnně potvrzují rozhodnutí soudu, které se spíše jeví jako doplnění, upřesnění, ujasnění a konkretizace jednotlivých paragrafových znění. Není pochyb, že je potřeba ze současnou právní úpravou něco udělat. Jen je otázka, zda je potřeba razantních opatření, spočívajících i v systémových změnách nebo, zda si odborná veřejnost vystačí pouze z „kosmetickými“ úpravami, tak aby systém památkové péče již nepřežíval, ale řádně fungoval.

Judikáty – kde byla řešena rozhodovací činnost